

Dostęp do informacji o środowisku i udział w decyzjach dotyczących środowiska: społeczna kontrola praktyk administracji publicznej



Przemysław Chylarecki, Marta Wiśniewska, Jacek Engel

**Dostęp do informacji o środowisku
i udział w decyzjach dotyczących środowiska:
społeczna kontrola praktyk administracji publicznej**

Przemysław Chylarecki, Marta Wiśniewska, Jacek Engel

**Dostęp do informacji o środowisku
i udział w decyzjach dotyczących
środowiska: społeczna kontrola praktyk
administracji publicznej**

Fundacja Greenmind • Warszawa 2014



Publikacja przygotowana w ramach projektu „Konwencja z Aarhus w praktyce – obywatelski monitoring administracji publicznej i dialog na rzecz zmian”, współfinansowanego przez Szwajcarię w ramach Szwajcarskiego Programu Współpracy z nowymi krajami członkowskimi Unii Europejskiej.

Koordynator projektu: Marta Wiśniewska

Analiza danych: Przemysław Chylarecki

Analiza prawna: adw. Bolesław Matuszewski z Kancelarii Adwokackiej Bolesław Matuszewski, Warszawa

Opracowanie raportu: Przemysław Chylarecki, Marta Wiśniewska, Jacek Engel

Współpraca: Zuzanna Podgórska, Ewa Chodkiewicz, Izabella Engel, Ryszard Babiasz, Małgorzata Górską

Fotografia na okładce © Adam Wajrak

Zalecany sposób cytowania:

Chylarecki P., Wiśniewska M., Engel J. 2014. Dostęp do informacji o środowisku i udział w decyzjach dotyczących środowiska: społeczna kontrola praktyk administracji publicznej. Fundacja Greenmind, Warszawa.



Fundacja Greenmind

ul. Kalańska 7/33, 04-367 Warszawa, tel./faks: +48 22 810 49 87, www.greenmind.pl

Copyright © by Fundacja Greenmind, Warszawa 2014

ISBN 978-83-7986-028-9

Przygotowanie do druku:

Bogucki Wydawnictwo Naukowe

ul. Górna Wilda 90, 61-576 Poznań, tel. 61 833 65 80, e-mail: biuro@bogucki.com.pl

www.bogucki.com.pl

Spis treści

1. Wstęp	7
2. Cele projektu	9
3. Zarys metodyki badań	11
4. Przegląd wyników	15
4.1. Udostępnianie informacji	15
4.2. Czas oczekiwania na odpowiedź	18
4.3. Przekazywanie wniosku do innego organu	22
4.4. Opłaty za wyszukanie i udostępnienie informacji	22
4.5. Dopuszczanie organizacji do udziału w postępowaniu	23
5. Podstawowe problemy związane z uzyskiwaniem informacji o środowisku ...	25
5.1. Przewlekłość udostępniania informacji	25
5.2. Brak jakiegokolwiek odpowiedzi od organu na wniosek o udostępnienie informacji o środowisku	27
5.3. Odmowa udostępnienia informacji o środowisku z uwagi na ochronę praw autorskich lub tajemnicy przedsiębiorstwa	28
5.4. Żądanie wykazania interesu prawnego lub podstawy prawnej wniosku o udostępnienie informacji o środowisku	31
5.5. Odmowa udostępnienia informacji zawartej w dokumencie, który jest w trakcie opracowania	32
5.6. Odmowa udostępnienia informacji z uwagi na brak możliwości udostępnienia jej w żądanej formie	34
5.7. Odmowa udostępnienia informacji z uwagi na jej uprzednie udostępnienie w ramach procedury udziału społeczeństwa w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa	35
5.8. Odmowa udostępnienia informacji o środowisku, która jest w posiadaniu innego organu	37
5.9. Odmowa udostępnienia informacji o środowisku z powodu przyjęcia, że nie jest to informacja o środowisku	38
5.10. Brak uwzględnienia przepisów szczególnych normujących postępowanie w sprawie udzielenia informacji o środowisku	40

5.11. Opłaty i problemy związane z ich pobieraniem	42
5.12. Pobieranie opłat za informacje zawarte w dokumentach, o których dane muszą zostać umieszczone w publicznie dostępnych wykazach	45
5.13. Zapewnienie udziału społeczeństwa przed zgromadzeniem całej dokumentacji sprawy	46
5.14. Nierówne traktowanie podmiotów żądających udostępnienia informacji o środowisku	47
6. Problemy związane ze zgłaszaniem udziału organizacji społecznych w postępowaniach dotyczących środowiska	49
6.1. Żądanie od wnioskodawcy dodatkowych dokumentów	49
6.2. Wezwanie do uzupełnienia braków zgłoszenia bez prawidłowego pouczenia zgłaszającego o konsekwencjach braku ich uzupełnienia	50
6.3. Stosowanie ogólnych przepisów prawa administracyjnego do postępowania wymagającego udziału społeczeństwa	51
6.4. Odmowa dopuszczenia organizacji ekologicznej do udziału w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa z powodu zbyt dużej liczby uczestników postępowania	51
6.5. Problem fundacji jako organizacji społecznej	52
6.6. Problem pozostawienia wniosku bez rozpoznania	52
6.7. Problem sposobu dopuszczenia organizacji ekologicznej do udziału w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa	53
7. Podsumowanie i wnioski	54
8. Rekomendacje	56
Literatura	57
Załącznik 1. Metodyka doboru próby	58
Załącznik 2. Analizy statystyczne	64
Słownik skrótów	69

1. Wstęp

Dostęp do informacji publicznej jest jednym z ważniejszych praw obywatelskich we współczesnej Europie, gwarantowanym polską konstytucją i regulowanym zapisami specjalnej ustawy. Szczególnym rodzajem informacji publicznej jest informacja o środowisku. Szczególnym, gdyż jakość środowiska przekłada się na jakość życia ludzi, a jednocześnie administracyjne decyzje dotyczące środowiska mają często nieodwracalne konsekwencje. Jest to wyjątkowo ważne w czasach, w których występuje, jak się to powszechnie określa kryzys bioróżnorodności. Współcześnie obserwowana skala i tempo zmian zachodzących w środowisku przyrodniczym nie mają bowiem równych sobie w historii życia ludzkości i historii planety. Rejestrowana obecnie skala wymierania gatunków biologicznych jest porównywalna jedynie z kilkoma okresami w historii Ziemi, które są znane pod nazwą epok wielkiego wymierania. Jednak, inaczej niż w poprzednich pięciu przypadkach, podstawowym czynnikiem obecnie zachodzących zmian jest człowiek. Nasze decyzje dotyczące środowiska muszą więc być – bardziej niż kiedykolwiek – decyzjami roztroprnymi, uwzględniającymi wieloletnie konsekwencje działań podejmowanych dziś.

Nieodzownym warunkiem podejmowania właściwych, dobrych decyzji w sprawach dotyczących środowiska jest możliwość udziału społeczeństwa w wypracowywaniu tych decyzji, a wcześniej – możliwość dostępu każdego z nas do informacji o stanie środowiska i planowanych decyzjach. Dostęp do informacji o środowisku stanowi więc kluczowy czynnik warunkujący możliwość współdecydowania o tym, jak będzie wyglądało środowisko wokół nas, a w konsekwencji – jak dobrze będziemy żyli my sami lub nasze dzieci.

Podstawowym dokumentem międzynarodowym, w którym skodyfikowano najistotniejsze rozwiązania normujące uprawnienia społeczeństwa w zakresie ochrony środowiska, jest Konwencja sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz.U. 2003, nr 78, poz. 706; dalej nazywana Konwencją z Aarhus).

Z przepisów Konwencji wynika, że na strony Konwencji, w tym Polskę, nałożono obowiązek, by zapewniły one społeczeństwu prawo do:

1. dostępu do informacji dotyczących środowiska;
2. udziału w podejmowaniu decyzji dotyczących konkretnych przedsięwzięć;
3. udziału w przygotowywaniu planów, programów i wytycznych polityki mających znaczenie dla środowiska;
4. udziału w przygotowywaniu przepisów wykonawczych lub powszechnie obowiązujących aktów normatywnych;
5. dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

Szczegółowe rozwiązania przyznające społeczeństwu uprawnienia, o których mowa w Konwencji, zawarte zostały w odpowiednich przepisach Unii Europejskiej oraz przepisach ustawodawstwa krajowego, które w istotnym zakresie stanowią powtórzenie rozwiązań Konwencji.

W Polsce dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie jest zagwarantowany w art. 74, ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.), który przyznaje każdemu prawo do informacji o środowisku. Jednak wiodącą rolę w tym zakresie odgrywa dedykowana ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jednolity Dz.U. z 2013 r., poz. 1235 z późn. zm.; dalej określana jako UOOŚ), a także wydane na jej podstawie akty wykonawcze.

Przepisy UOOŚ normują w sposób szczegółowy zagadnienie udostępniania oraz odmowy udostępniania informacji o środowisku, w tym określają:

- zakres informacji o środowisku podlegających udostępnieniu;
- sposób ubiegania się o dostęp do informacji o środowisku;
- obowiązki organów administracji w zakresie udostępniania informacji o środowisku;
- przesłanki odmowy udostępnienia informacji o środowisku;
- opłaty za udostępnienie informacji o środowisku.

Polska, podobnie jak wszystkie strony Konwencji, raportuje wdrażanie jej postanowień w cyklu trzyletnim. Ostatni raport krajowy z wdrażania Konwencji z Aarhus przygotowany przez Ministerstwo Środowiska dotyczył lat 2011–2013 (MŚ 2014). Wcześniej problematyka zapewnienia właściwego dostępu do decyzji dotyczących środowiska była przedmiotem oceny Najwyższej Izby Kontroli (NIK 2010). Oba dokumenty oceniały prawidłowość wdrażania postanowień Konwencji z Aarhus w warunkach krajowych. W obu raportach, przede wszystkim jednak w dokumencie przygotowanym przez Ministerstwo Środowiska, przedstawione wnioski nie opierały się na ilościowych danych uzyskanych w sposób gwarantujący ich reprezentatywność dla sytuacji ogólnopolskiej.

2. Cele projektu

Celem projektu „Konwencja z Aarhus w praktyce – obywatelski monitoring administracji publicznej i dialog na rzecz zmian” była ilościowa ocena sprawności Polski we wdrażaniu wybranych postanowień Konwencji z Aarhus, sformułowana w oparciu o reprezentatywną próbę ogólnokrajową. Przedmiotem oceny były zwłaszcza zagadnienia związane z udostępnianiem informacji o środowisku oraz zapewnianiem udziału społecznego w decyzjach dotyczących środowiska, transponowane do prawa krajowego w ramach UOOŚ.

Dla potrzeb projektu skoncentrowaliśmy się na postępowaniach administracyjnych, w których toku organy administracji publicznej wydają decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach (dalej: DŚU) dla realizacji przedsięwzięć mogących oddziaływać na środowisko. W części takich postępowania podstawą decyzji organu jest raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (raport ooś), dokument przygotowywany przez inwestora. Dokument ten, zgodnie z zapisami UOOŚ, stanowi informację o środowisku podlegającą udostępnieniu na wniosek zainteresowanego podmiotu (osoby fizycznej, osoby prawnej). Udostępnienie przez organ administracji raportu ooś nie wymaga jednak przekształcania informacji w znaczeniu art. 26, ust. 2 UOOŚ. Prawo przewiduje również, że w postępowaniach w sprawie wydania DŚU mogą brać udział – na prawach strony – organizacje ekologiczne, które zgłoszą organowi wolę udziału w przedmiotowym postępowaniu.

W tym kontekście szczegółowe cele projektu obejmowały:

- identyfikację problemów związanych z udostępnianiem raportu ooś;
- ilościową ocenę powszechności występowania tych problemów;
- identyfikację i ocenę powszechności występowania problemów związanych ze zgłoszeniem udziału organizacji pozarządowej w postępowaniu w sprawie DŚU.

Podstawą wnioskowania były badania sondażowe, w których Fundacja (lub wolontariusze Fundacji):

- występowała do organu administracji prowadzącego postępowanie ws. wydania DŚU o udostępnienie raportu ooś (tj. udostępnienie informacji o środowisku);
- zgłaszała do tegoż organu chęć udziału na prawach strony w postępowaniu (udział społeczeństwa w decyzjach dotyczących środowiska).

Dla potrzeb projektu staraliśmy się opisywać zidentyfikowane problemy w kategoriach ilościowych, umożliwiających obiektywne i powtarzalne oceny, zgodne ze standardami systematycznego, naukowego opisu problematyki. Przykładowe miary sprawności obejmowały np.: frekwencję wniosków załatwionych zgodnie z procedurami, czas udostępniania informacji, częstość i poprawność naliczania opłat za

udostępnienie informacji, itp. „twarde dane”, zawężające możliwości ocen subiektywnych i uznaniowych.

Uzyskane w ramach projektu wyniki są prawdopodobnie pierwszymi ilościowymi charakterystykami poprawności i sprawności wdrażania zapisów Konwencji w warunkach Polski, opierającymi się na dużej próbie, reprezentatywnej dla sytuacji ogólnokrajowej.

3. Zarys metodyki badań

Ocena wybranych parametrów sprawności wykonania Konwencji opierała się na reprezentatywnej próbie 320 postępowań administracyjnych prowadzonych w gminach na terenie całej Polski oraz 64 postępowań w 16 regionalnych dyrekcjach ochrony środowiska (RDOŚ). Postępowania były wyszukiwane w oparciu o analizę stron internetowych Biuletynu Informacji Publicznej (BIP) wskazanych gmin i RDOŚ. W każdym z tak wskazanych 384 postępowań, w okresie od grudnia 2013 roku do kwietnia 2014 roku składaliśmy wniosek o udostępnienie przygotowanego raportu ooś.

Wniosek miał standardową postać (ramka 3.1) i był sygnowany przez osobę fizyczną lub przez osobę prawną (Fundacja Greenmind). Przedmiotem wniosku było udostępnienie raportu ooś w formie elektronicznej i przesłanie go wnioskującemu pocztą elektroniczną (e-mail).

Dodatkowo w 1/4 tychże postępowań (80 gmin, 16 RDOŚ) zgłaszaliśmy wolę udziału organizacji pozarządowej (Fundacji Greenmind) w postępowaniu na prawach strony. Stosowne zgłoszenie miało, podobnie jak w przypadku wniosku o udostępnienie raportu, standardową postać (ramka 3.2). Co ważne, w kontekście krajowej praktyki tego typu wniosków, zgłoszenie Fundacji nie było zaopatrzone w odpis informacji na temat Fundacji zawarty w Krajowym Rejestrze Sądowym (KRS) ani odpis statutu Fundacji. Przesłanką takiego postępowania był fakt, że informacje o Fundacji są możliwe do uzyskania w elektronicznym rejestrze KRS powszechnie dostępnym on-line na stronie [www Ministerstwa Sprawiedliwości](http://www.MinisterstwaSprawiedliwosci.pl).

Gminy, w których przeprowadzono badanie, zostały wybrane w sposób losowy, dzięki czemu na tej podstawie możliwe jest wnioskowanie o sytuacji panującej we wszystkich 2479 krajowych gminach. Wybór reprezentatywnej próby uwzględniał dwa parametry gmin:

- typ gminy, w podziale na miejskie, miejsko-wiejskie i wiejskie,
- fakt występowania na terenie gminy obszarów sieci Natura 2000.

Jednocześnie jako kolejne zmienne mogące potencjalnie wpływać na szybkość oraz rodzaj odpowiedzi uzyskanej od organu wskazaliśmy *a priori* dwa czynniki:

- status podmiotu występującego o udzielenie informacji: osoba fizyczna *versus* osoba prawna (organizacja ekologiczna, w tym przypadku Fundacja Greenmind),
- typ postępowania: czy jest to postępowanie, w którym wydano już DŚU (tzw. postępowanie zamknięte), czy też jest to postępowanie, w którym organ nie wydał jeszcze DŚU (tzw. postępowanie otwarte).

Te dwie zmienne również zostały uwzględnione przy programowaniu schematu wyboru reprezentatywnej próby gmin. Szczegółowy opis metody doboru gmin jest przedstawiony w załączniku 1. Tam też opisano wykorzystane metody analizy statystycznej uzyskanych danych.

Ramka 3.1. Wzory wniosków o udostępnienie raportu oos

Treść wniosku składanego przez osobę prawną



greenmind

Fundacja Greenmind

Kaleńska 7/33

04-367 Warszawa

KRS: 0000365733

Warszawa, [data]

Pan/Pani

[imię i nazwisko regionalnego dyrektora ochrony
środowiska lub wójta / burmistrza]

[nazwa Organu, do którego kierowany jest wniosek]

[adres siedziby Organu]

Na podstawie art. 8 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko, w związku z art. 74 ust. 2 tej ustawy, wnoszę o udostępnienie wersji elektronicznej raportu o oddziaływaniu na środowisko przedsięwzięcia polegającego na [nazwa przedsięwzięcia], przedłożonego [Organowi] w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Proszę o przesłanie przedmiotowego raportu pocztą elektroniczną na adres:
marta.wisniewska@greenmind.pl

Z wyrazami szacunku,

Marta Wiśniewska

Członek Zarządu Fundacji Greenmind

Treść wniosku składanego przez osobę fizyczną

Warszawa, [data]

[imię i nazwisko osoby fizycznej]
[adres]

Pan/Pani
[imię i nazwisko regionalnego dyrektora ochrony
środowiska lub wójta / burmistrza]
[nazwa Organu do którego kierowany jest wniosek]
[adres siedziby Organu]

Na podstawie art. 8 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko, w związku z art. 74 ust. 2 tej ustawy, wnoszę o udostępnienie wersji elektronicznej raportu o oddziaływaniu na środowisko przedsięwzięcia polegającego na [nazwa przedsięwzięcia], przedłożonego [Organowi] w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Proszę o przesłanie przedmiotowego raportu pocztą elektroniczną na adres [adres poczty elektronicznej osoby fizycznej]

Z poważaniem,

[imię i nazwisko oraz podpis osoby fizycznej]

Ramka 3.2. Wzór zgłoszenia fundacji do udziału w postępowaniu

**greenmind**

Fundacja Greenmind

Kaleńska 7/33

04-367 Warszawa

KRS: 0000365733

Warszawa, [data]

Pan/Pani

[imię i nazwisko regionalnego dyrektora ochrony
środowiska lub wójta / burmistrza]

[nazwa Organu do którego kierowany jest wniosek]

[adres siedziby Organu]

W związku z obwieszczeniem z dnia [data] ([znak pisma]) o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla planowanego przedsięwzięcia [nazwa / informacja na czym polega przedsięwzięcie],

powołując się na cele statutowe Fundacji, odzwierciedlone w KRS Fundacji,

zgodnie z Art. 44 ustawy z dnia 3 października 2008r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2008 r. Nr 199, poz. 1227, z późn. zm.),

zgłaszam chęć uczestniczenia Fundacji Greenmind w przedmiotowym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa i informuję, że Fundacja uczestniczyć w nim będzie na prawach strony.

Marta Wiśniewska

Członek Zarządu Fundacji Greenmind

4. Przegląd wyników

4.1. Udostępnianie informacji

Wnioski o udostępnienie raportu oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko zostały skierowane do 320 gmin. W 5 przypadkach uzyskaliśmy informację, że w postępowaniu, którego dotyczył wniosek, nie wykonywano raportu ooś. W rezultacie reprezentatywna ogólnopolska próba, na której wyliczano większość statystyk, obejmowała 315 gmin.

Uzyskane odpowiedzi reprezentowały nadspodziewanie szerokie spektrum reakcji organu na wniosek o udzielenie informacji o środowisku. Dla potrzeb niniejszej analizy wyróżniliśmy 13 typów reakcji organu na wniosek o udostępnienie raportu ooś. Podstawą tej klasyfikacji była pierwsza reakcja organu administracji na złożony przez nas wniosek, niezależnie od ewentualnej dalszej korespondencji i końcowego rezultatu. Reakcje i ich częstość zestawiono w tabeli 4.1.

W sumie uzyskane odpowiedzi i reakcje organów na wniosek o udostępnienie informacji można pogrupować w trzy duże kategorie omówione poniżej:

- Raport udostępniony drogą elektroniczną (zgodnie z wnioskiem). Do tej kategorii należały raporty przesłane jako załącznik do listu elektronicznego, raporty udostępnione na serwerach ftp urzędu oraz dokumenty udostępnione poprzez wskazanie adresu www lub przesłane za pośrednictwem serwisów udostępniania dużych plików (np. dropbox, wyslijTo).
- Raport udostępniony drogą listową. Był to z reguły list zawierający pliki zapisane na nośniku CD lub DVD, niekiedy papierowa kopia raportu lub jego części.
- Raport nie udostępniony. Kategoria obejmowała zarówno formalne odmowy udostępnienia raportu, jak i mniej formalne pisma organu nie mające postaci decyzji administracyjnej, ale *de facto* nie udostępniające wnioskowanego dokumentu. Szczególną formą tej kategorii była sytuacja, w której wnioskujący nie uzyskał informacji, pomimo że organ informuje, iż wysłał pliki pocztą elektroniczną.

Zgodnie z przewidywaniami, dominującą reakcją było udostępnienie raportu we wnioskowanej formie (drogą elektroniczną; 74% dla gmin, 70% dla RDOŚ) lub w formie zbliżonej do niej (drogą listową; 12% dla gmin, 19% dla RDOŚ). Jednak spora część tych odpowiedzi była udzielona po długim czasie oczekiwania (patrz niżej), co znacząco zmienia interpretację uzyskanego obrazu (więcej na ten temat w dalszej części raportu). Z drugiej strony, nadspodziewanie liczne okazały się przypadki, w których organ efektywnie odmówił udostępnienia raportu ooś lub – z jakichś powodów – nie zareagował w żaden sposób na wniosek (14% wniosków skierowanych do gmin i 11%

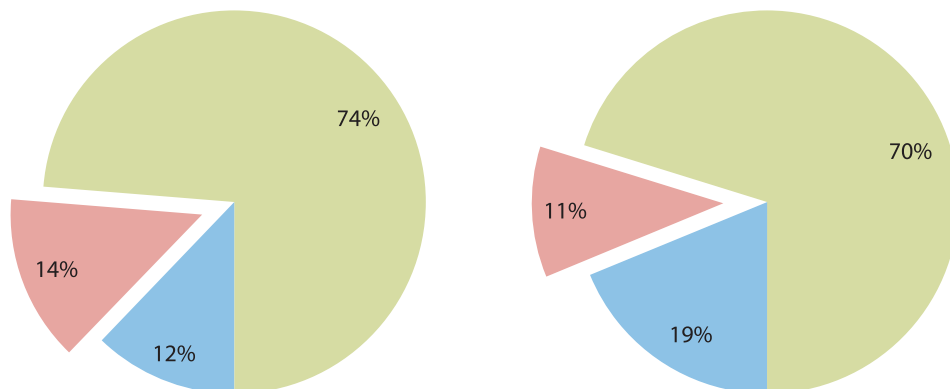
Tabela 4.1. Reakcje organów administracji publicznej na wnioski o przesłanie raportu ooś. Dla każdej wyróżnionej reakcji przedstawiono bezwzględne liczby przypadków

Kod	Reakcja	Organ	
		gmina	RDOŚ
f	w postępowaniu nie przygotowano raportu ooś	5	0
na	odmowa udostępnienia – prawo autorskie	4	0
ne	nie udostępniono z uwagi na brak wersji elektronicznej raportu	2	0
nf	nie udostępniono, gdyż dokumentacja została przekazana do innego organu	4	3
ni	nie udostępniono z innych powodów	7	0
nu	nie udostępniono, gdyż nie jest to dokument ostateczny	2	4
x	brak skutecznego doręczenia odpowiedzi organu	25	0
yd	raport przesłany listem na nośniku DVD/CD	33	12
yf	wniosek przekazano do właściwego organu, który udostępnił raport	4	0
yp	raport przesłany listem jako kopia papierowa	1	0
ys	raport udostępniony na wskazanym przez organ serwerze ftp	12	16
yw	raport udostępniony na serwerze www organu	23	6
yz	raport przesłany jako załącznik do listu elektronicznego (e-maila)	198	23
		320	64

wniosków do RDOŚ). Proporcje odpowiedzi w trzech głównych kategoriach wyliczone dla gmin i dla RDOŚ były praktycznie takie same (ryc. 4.1).

Reakcje polegające na odmowie udostępnienia raportu miały postać zarówno przewidzianych art. 16, ust. 2 UOOŚ decyzji administracyjnych, jak i mniej formalnych pism organu, w których wskazywał on na przyczyny, dla których nie udostępnił wnioskowanego raportu we wskazanej formie. Najczęściej podawane powody efektywnej odmowy udostępnienia wymieniono poniżej:

- Prawo autorskie. Organ wskazywał, z powołaniem na art. 16 ust. 1 pkt 3 UOOŚ, że udostępnienie raportu ooś stanowi naruszenie praw autorskich zabezpieczonych ustawą o prawach autorskich i ich ochronie.
- Przekazanie dokumentacji postępowania do organu drugiej instancji (np. SKO, GDOŚ) w konsekwencji odwołania od DŚU przez jedną ze stron postępowania. Odpowiedzi tej nie towarzyszyło przekazanie wniosku do tegoż organu.
- Wskazanie na możliwość zapoznania się z dokumentacją postępowania w siedzibie gminy (w godzinach pracy urzędu), w trybie przewidzianym przez UOOŚ dla procesu uczestnictwa społeczeństwa w decyzjach (postępowaniach) dotyczących środowiska, przy zignorowaniu specyficznych zapisów przewidzianych dla udostępniania informacji o środowisku.
- Informacja, że wnioskowany raport ooś nie jest dokumentem ostatecznym i aktualnie podlega uzupełnieniom i modyfikacjom w reakcji na uwagi organu. Jako taki stanowi on dokument w trakcie opracowania, który nie podlega udostępnieniu (w rozumieniu art. 17, pkt 1 UOOŚ).



Ryc. 4.1. Reakcje organu na wniosek o udostępnienie raportu ooś przedstawione w podziale na 3 główne kategorie reakcji: raport udostępniany pocztą elektroniczną (pole zielone), raport przesłany drogą listową (pole niebieskie) oraz raport nie udostępniony (pole czerwone). Lewy panel – gminy, prawy panel – RDOŚ

- Brak raportu w formie elektronicznej.
- Brak interesu prawnego podmiotu wnioskującego o udostępnienie raportu.

Kompletny przegląd podawanych przyczyn odmowy udostępnienia raportu wraz z komentarzem prawnym zawarty jest w rozdziale 5.

Szczególną grupę tworzyło 25 gmin, które w żaden sposób nie odpowiedziały skutecznie na skierowane do nich pismo z prośbą o udostępnienie raportu ooś. Co ważne, taka reakcja organu była dwukrotnie częstsza w odniesieniu do wniosków skierowanych przez osobę fizyczną (11% postępowań, 18/160 wniosków) niż w odniesieniu do wniosków skierowanych przez Fundację (5%, 8/160; różnica pomiędzy podmiotami istotna statystycznie: test dokładny Fishera, $P < 0,015$). W cztery miesiące po wysłaniu wniosku przedstawiciele Fundacji, kontaktując się telefonicznie i mailowo z urzędami gmin, usiłowali ustalić losy wniosków i przyczyny braku odpowiedzi. Uzyskane wyjaśnienia nie układają się w klarowny obraz. W 9 przypadkach (spośród 25) uzyskaliśmy dowody na wysłanie odpowiedzi pocztą elektroniczną wkrótce po wpłynięciu wniosku. Oznacza to, że stosowne wiadomości e-mail zaginęły i nigdy nie dotarły do adresata (wnioskodawcy). Przyczyną takiego stanu rzeczy mogły być zbyt duże załączniki do maila (raport i jego aneksy), które z tego lub innego powodu były traktowane przez serwery poczty jako spam. W przynajmniej jednym przypadku – z uwagi na oczywisty błąd literowy przy wpisywaniu adresu – odpowiedź została wysłana na błędny, nieistniejący adres mailowy. W pozostałych 17 przypadkach nie uzyskaliśmy dowodów na rzeczywiste wysłanie maila z załącznikami, choć nierzadko rozmówcy, przypominając sobie sprawę, mówili o kłopotach związanych z niemożnością wysłania maila z załącznikami o dużej objętości. W szczególności nie uzyskaliśmy dowodu wysłania maila, który nie doszedł na konto mailowe Fundacji, gdyż wszystkie przypadki wskazujące na rzeczywiste zaginięcie maila dotyczyły wniosków osób fizycznych. Dwóch rozmówców przyznało, że faktycznie nie udzieliło odpowiedzi – przez przeoczenie lub odstąpiło od wysyłania po bezowocnych próbach jej wysłania ze zbyt dużymi załącznikami. W jednym przypadku gmina deklarowała brak wpływu wniosku Fundacji (wysłanego listem

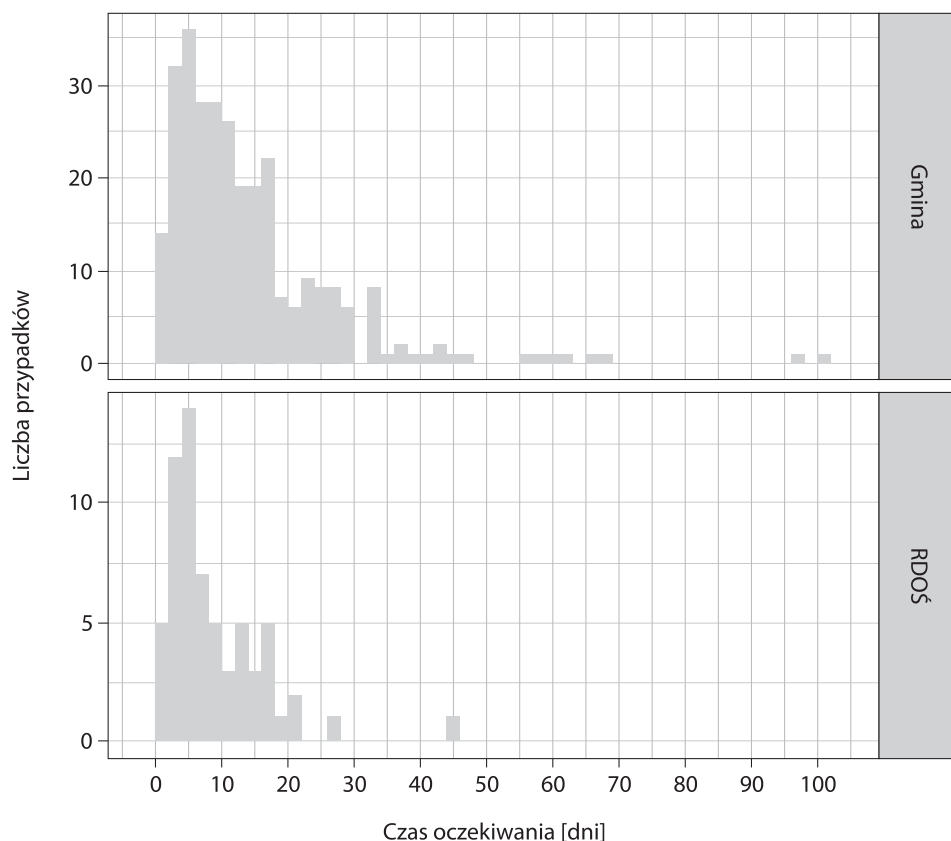
poleconym). Tego typu problemy dotyczyły wyłącznie gmin i nie wystąpiły w żadnym z 64 ankietowanych postępowań prowadzonych przez RDOŚ.

Wszystkie stwierdzone przypadki, w których gmina lub RDOŚ nie udostępniły raportu ooś, stanowiły naruszenie prawa krajowego (ustawa OOŚ) oraz litery i ducha Konwencji z Aarhus. Komentarz prawny do tych przypadków przedstawiono w rozdziale 5 niniejszego raportu.

4.2. Czas oczekiwania na odpowiedź

Gminy

Czas oczekiwania na odpowiedź organu wahał się w szerokich granicach, od 0 do 101 dni (patrz załącznik 2). Rozkład wartości czasu oczekiwania był – zgodnie z przewidywaniami – silnie asymetryczny, z przewagą stosunkowo małych wartości i długim „ogonem”



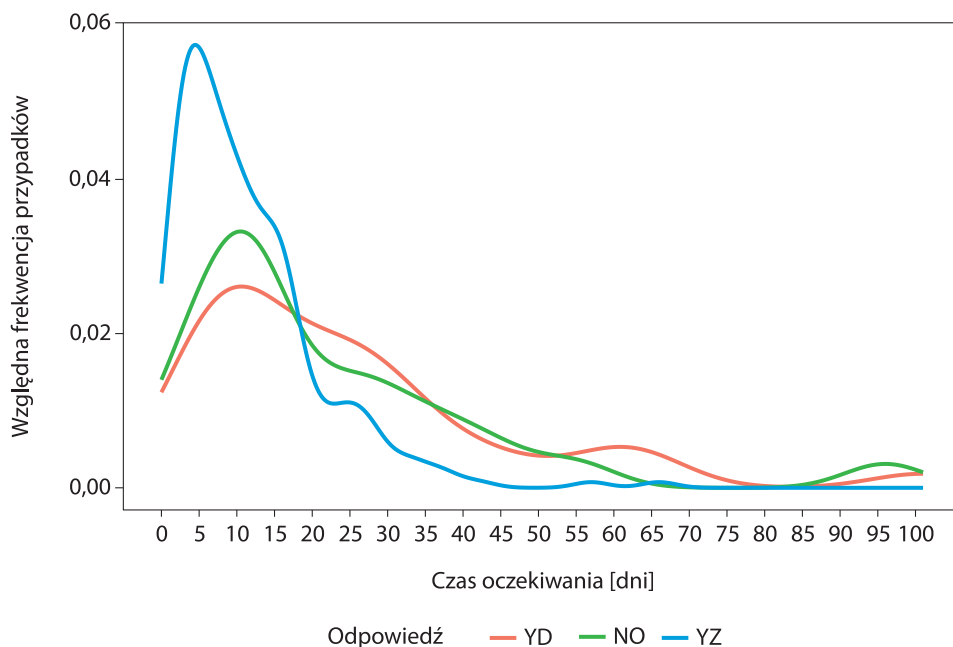
Ryc. 4.2. Rozkład czasu oczekiwania na odpowiedź organu na wniosek o udostępnienie raportu ooś. Dane przedstawiono w podziale na gminy (górny panel) i RDOŚ (dolny panel). Oś czasu jest podzielona na odcinki 2-dniowe

tworzonym przez relatywnie mniej liczne przypadki z dużymi i bardzo dużymi wartościami (ryc. 4.2). Tego typu prawoskośny rozkład jest charakterystyczny dla danych, w których zmienną losową jest frekwencja zdarzeń mających miejsce w określonych odcinkach czasu (*count data*). Zmienność stwierdzonych wartości była tu większa niż w klasycznym rozkładzie opisującym frekwencję wydarzeń „losowych” (rozkładzie Poissona), a także niż w ujemnym rozkładzie dwumianowym. W efekcie rozkład czasu oczekiwania był najlepiej opisany przez rozkład określany jako *Poisson inverse normal* (PIG; tab. Z2.1 i Z2.2 w załączniku 2). Średnio czas oczekiwania na odpowiedź z gminy wynosił 13,8 dnia, a 50% odpowiedzi uzyskano przed upływem 10 dni. W ciągu tygodnia od daty wpływu uzyskano odpowiedzi z 35% gmin. W tabeli 4.2 przedstawiono podstawowe charakterystyki rozkładu wartości czasu oczekiwania na odpowiedź gminy.

Spośród 10 zmiennych testowanych jako mogące mieć wpływ na czas oczekiwania na odpowiedź, istotne znaczenie miało pięć: podmiot wnioskujący, typ gminy, kategoria odpowiedzi, ludność miasta lub wsi stanowiącej siedzibę gminy oraz ludność powiatu, w którym położona była gmina. Model statystyczny uwzględniający te pięć zmiennych lepiej opisywał zmienność czasu oczekiwania niż inne możliwe modele (tab. Z2.3). Łączny efekt działania pięciu zmiennych objaśniał 18,6% zmienności wartości czasu oczekiwania na raport w analizowanej próbie. Czas oczekiwania był krótszy o kilka dni, gdy o raport wnioskowała osoba prawna (Fundacja) niż gdy wnioskowała o niego osoba fizyczna. Gminy wiejskie odpowiadały na wniosek szybciej niż gminy

Tabela 4.2. Podstawowe charakterystyki rozkładów wartości czasu oczekiwania (wyrażonego w dniach) na odpowiedź organu. Podano wartość średnią, odchylenie standardowe (SD), wartości ekstremalne oraz wybrane kwantyle rozkładów (q5%, q10%..., q75%). Wartość q5% wynosząca 2 oznacza, że 5% przypadków miało wartość nie przekraczającą 2 dni

Parametr	Gminy	RDOŚ	Razem
Średnia	13,75	8,36	12,78
SD	13,63	7,55	12,91
Minimum	0	0	0
Maksimum	101	44	101
q5%	2	1	1
q10%	2	2	2
q15%	3	2,45	3
q20%	4	3	4
q25%	5	3	4
q30%	6	4	5
q40%	8	5	7
q50%	10	6	9
q60%	12	7,8	12
q70%	16	11	15
q75%	17	12,25	16
Liczebność próby	293	64	357



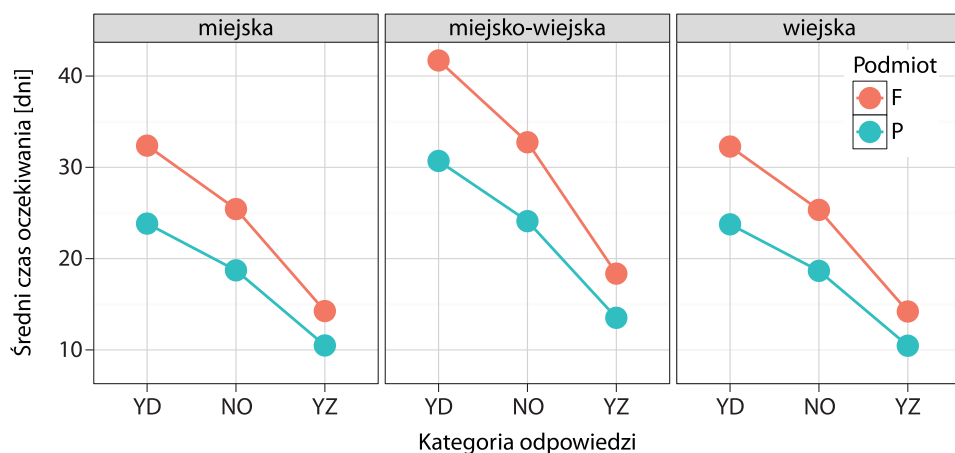
Ryc. 4.3. Rozkład wartości czasu oczekiwania na odpowiedź gminy na wniosek o udostępnienie raportu osób przedstawiony w podziale na 3 kategorie odpowiedzi (YZ, raport przesłany drogą elektroniczną; YD, raport przesłany drogą listową; NO, raport nie udostępniony). Linie przedstawiają jądro estymator gęstości rozkładu (*kernel density estimator*)

miejskie i gminy miejsko-wiejskie. Czas oczekiwania zależał również znacząco od kategorii odpowiedzi: odpowiedzi pozytywne, w których raport był udostępniany drogą elektroniczną, były udzielane wyraźnie wcześniej niż odpowiedzi negatywne lub odpowiedzi pozytywne, w których raport był wysyłany listem na nośniku CD lub DVD (ryc. 4.3). Dodatkowo gminy położone w powiatach zamieszkałych przez mniejszą liczbę ludności udzielały odpowiedzi nieco szybciej niż gminy w powiatach o większej liczbie ludności. Podobnie nieco szybciej uzyskiwaliśmy odpowiedzi od organów, w których miejscowość będąca siedzibą gminy była zamieszkała przez mniejszą liczbę ludności. Na rycinie 4.4 przedstawiono przewidywane przez model średnie wartości czasu oczekiwania na raport osób dla różnych kombinacji trzech wiodących zmiennych objaśniających (typ gminy, kategoria odpowiedzi, podmiot wnioskujący).

Nie miało natomiast znaczenia, czy wniosek dotyczył postępowania, które wciąż trwało (tj. organ nie wydał jeszcze DŚU) czy postępowania, w którym decyzja została już wydana. Podobnie gminy, na których terenie znajdowały się obszary sieci Natura 2000, odpowiadały w takim terminie, jak gminy nie mające tych obszarów na swoim terytorium.

RDOŚ

Tak samo, jak w przypadku gmin czas oczekiwania na odpowiedź RDOŚ wahał się w szerokich granicach (0 do 44 dni), a rozrzut stwierdzonych wartości przekraczał tu



Ryc. 4.4. Średnie czasy oczekiwania na odpowiedź gminy na wniosek o udostępnienie raportu ooś przewidywane przez najlepiej dopasowany model GLM z tabeli Z2.3. Dane przedstawiono dla 3 typów gmin (miejskie, miejsko-wiejskie oraz wiejskie) w podziale na 3 podstawowe kategorie odpowiedzi (YZ, raport przesłany drogą elektroniczną; YD, raport przesłany drogą listową; NO, raport nie udostępniony). Czerwone symbole oznaczają wartości dla wnioskodawcy będącego osobą fizyczną (F), turkusowe – dla podmiotu będącego osobą prawną (P). Wartości wyliczono przy założeniu, że dwa pozostałe predyktory w modelu (Ludność siedziby gminy i ludność powiatu) przyjmują wartości średnie stwierdzone w próbie

zmiennosc wynikającą z czysto losowego procesu generującego, którego wyniki można opisać rozkładem Poissona lub ujemnym rozkładem dwumianowym. Najlepiej dopasowany do danych był – podobnie jak w przypadku gmin – rozkład PIG (tab. Z2.1 i Z2.2). Średni czas oczekiwania na odpowiedź RDOŚ wynosił 8,4 dnia. Połowa odpowiedzi została uzyskana w ciągu 6 dni od otrzymania wniosku, a w ciągu tygodnia RDOŚ był w stanie odpowiedzieć na nieco ponad połowę wniosków o udostępnienie raportu. W tabeli 4.2 przedstawiono podstawowe charakterystyki rozkładu wartości czasu oczekiwania na raport udostępniony przez RDOŚ.

Czas oczekiwania na odpowiedź z RDOŚ był zależny od tylko jednej z trzech analizowanych potencjalnych zmiennych objaśniających. Model uwzględniający status postępowania administracyjnego, w którym sporządzony został dany raport ooś, lepiej objaśniał zmienność czasu uzyskiwania odpowiedzi niż alternatywne modele uwzględniające inne możliwe kombinacje zmiennych objaśniających (tab. Z2.4). W przypadku postępowania zakończonego wydaniem DŚU, raport ooś był udostępniany blisko 3 dni wcześniej niż w przypadku, gdy postępowanie było jeszcze w toku (7 dni vs 9,8 dnia), ale efekt ten objaśniał jedynie 5% całkowitej zmienności czasu oczekiwania w analizowanej próbie.

Z drugiej strony, zarówno status podmiotu wnioskującego (osoba fizyczna vs osoba prawna), jak i kategoria odpowiedzi (raport przesłany drogą elektroniczną, raport przesłany drogą listową względnie raport nieudostępniony) – nie miały znaczącego wpływu na czas oczekiwania na odpowiedź z RDOŚ.

W sumie raport ooś powszechnie udostępniany był w czasie dalece przekraczającym ustawy 1 dzień przewidziany dla informacji o środowisku, której udostępnienie

nie wymaga przetworzenia i o której dane są zamieszczane w publicznie dostępnych wykazach. Komentarz prawny dotyczący tego zagadnienia jest przedstawiony w rozdziale 5.

4.3. Przekazywanie wniosku do innego organu

Gminy

W 8 przypadkach wniosków o udostępnienie raportu ooś okazał się skierowany do niewłaściwego adresata, tj. gminy, która w istocie nie prowadziła (lub już nie prowadziła) przedmiotowego postępowania. Z tej liczby w 4 przypadkach gmina przekazała wniosek właściwemu organowi (innej gminie, RDOŚ itd.), który następnie udostępnił nam wnioskowane dokumenty. W pozostałych 4 przypadkach gmina nie przekazała wniosku Fundacji do odpowiedniego organu, informując wnioskodawcę wyłącznie o braku dostępu do przedmiotowej dokumentacji. Efektywnie oznaczało to odmowę udostępnienia wnioskowanej informacji w 1% przypadków.

RDOŚ

W 3 przypadkach (spośród 64, tj. 5%) RDOŚ nie udostępnił przedmiotowego raportu, stwierdzając, że nie dysponuje dokumentacją postępowania, gdyż – z uwagi na skargę – wszystkie materiały zostały przekazane do GDOŚ. Z korespondencji wynika, że we wszystkich tych przypadkach RDOŚ nie przekazał jednak wniosku Fundacji do organu drugiej instancji. W rezultacie wnioskujący nie uzyskał żądanej informacji o środowisku.

4.4. Opłaty za wyszukanie i udostępnienie informacji

Spośród 278 przypadków, w których gmina udostępniła raport ooś, w 16 (6%) organ naliczył opłatę za wyszukanie i/lub udostępnienie informacji o środowisku (tab. 4.3). W przeważającej większości przypadków (12/16, tj. 75%) uiszczenie opłaty stanowiło warunek wstępny uzyskania dokumentacji przez podmiot wnioskujący, sformułowany w stosownym piśmie organu. W jednym przypadku wnioskodawca został uprzedzony o konieczności poniesienia stosownych kosztów, ale raport został udostępniony bez oczekiwania na wpłatę Fundacji. Trzy kolejne gminy przesyłały raport jednocześnie z informacją o konieczności pokrycia kosztów wyszukania lub udostępnienia informacji.

Regionalne Dyrekcje Ochrony Środowiska obciążyły wnioskodawcę opłatami w 17 przypadkach spośród 58, (tj. 31%), w których udostępniły raport ooś. Zaliczkowe uiszczanie opłaty (przed wysłaniem raportu) było tu jednak rzadsze niż w gminach (4/18, tj. 22%).

Dla całości analizowanej próby (278 gmin, 58 RDOŚ) częstość naliczania opłaty za udostępnienie raportu była zależne od trzech czynników: organu, statusu postępowania oraz podmiotu wnioskującego. Najlepiej dopasowany do danych okazał się model, w którym te trzy czynniki oddziaływały niezależnie od siebie (tj. addytywnie) na

Tabela 4.3. Liczba wniosków, dla których odpowiednio naliczono opłaty lub nie naliczono opłat za udostępnienie raportu, przedstawiona dla wnioskodawców będących osobami fizycznymi oraz osobami prawnymi. Dane zestawione w rozbiu na wnioski złożone do gmin oraz do RDOŚ

Opłaty	Organ/podmiot wnioskujący			
	gmina		RDOŚ	
	osoba fizyczna	osoba prawna	osoba fizyczna	osoba prawna
nie	120	142	18	22
tak	12	4	10	8
	132	146	28	30

prawdopodobieństwo naliczenia opłaty. Modele zakładające interakcję pomiędzy tymi czynnikami były gorzej dopasowane do uzyskanych danych (tab. Z2.5).

W przypadku gmin opłaty były niemal trzykrotnie częściej pobierane przy udostępnianiu informacji o postępowaniach nie zakończonych jeszcze wydaniem decyzji środowiskowej (12 ze 143) niż w postępowaniach, w których taka decyzja została już wydana w ostatnich kilkunastu miesiącach (4 ze 135). Dla postępowań prowadzonych przez RDOŚ różnica ta była daleko mniejsza. Dla całości analizowanej próby przewidziane przez najlepszy model prawdopodobieństwo naliczenia opłaty wynosiło 8,7% dla postępowań w toku i 6,1% dla postępowań zakończonych wydaniem DŚU.

Drugim czynnikiem, który miał wpływ na prawdopodobieństwo naliczenia opłaty, był status podmiotu wnioskującego o udzielenie informacji. Wnioski sygnowane przez osobę fizyczną były obciążane opłatami wyraźnie częściej niż wnioski składane przez Fundację, czyli osobę prawną. Dla próby 278 gmin ten kontrast kształtował się na poziomie 9,1% vs 2,7%, natomiast dla całości analizowanego zbioru (336 postępowań) najlepiej dopasowany model przewidywał odpowiednio 8,6% vs 2,0%.

Wreszcie RDOŚ naliczał opłaty zdecydowanie częściej niż gminy. Przy uwzględnieniu łącznego oddziaływania wszystkich trzech czynników prawdopodobieństwo obciążenia opłatą za wyszukanie i przetworzenie informacji wynosiło dla tych organów odpowiednio: 30,0% i 5,2%.

4.5. Dopuszczanie organizacji do udziału w postępowaniu

Fundacja Greenmind zgłosiła chęć udziału w 96 postępowaniach administracyjnych dotyczących wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia. W 5 przypadkach zgłoszenie okazało się spóźnione (DŚU została już wydana) lub skierowane pod niewłaściwy adres, redukując wielkość próby do 91 postępowań (75 gmin, 16 RDOŚ). W 18 (24%) spośród 75 tak wyznaczonych postępowań prowadzonych przez gminy Fundacja była wzywana do uzupełnienia zgłoszenia poprzez przesłanie dodatkowych dokumentów. Analogicznie Fundacja została wezwana do uzupełnienia dokumentacji w połowie (8/16, tj. 50%) postępowań prowadzonych przez RDOŚ.

Organ z reguły wzywał do przesłania:

- dokumentów potwierdzających cele statutowe organizacji (np. statutu Fundacji),

- dokumentów wskazujących umocowanie prawne do reprezentowania Fundacji przez osobę podpisującą zgłoszenie,
- odpisu z Krajowego Rejestru Sądowego (KRS) zawierającego dane o Fundacji.

W odpowiedzi na wezwania organów administracji do uzupełnienia dokumentacji Fundacja informowała, że stosowne dane są możliwe do weryfikacji z użyciem dostępnego on-line systemu Centralnej Informacji KRS prowadzonego przez Ministerstwo Sprawiedliwości. Doprowadziło to do uzyskania decyzji dopuszczającej Fundację do udziału w postępowaniu w 16 z 18 przypadków z udziałem gmin. Natomiast w pozostałych dwóch przypadkach gminy w obliczu tej informacji potraktowały odpowiedź Fundacji jako zignorowanie wezwania do uzupełnienia dokumentów i zastosowały formułę o „pozostawieniu wniosku bez rozpatrzenia”. Podobnie spośród 8 analogicznych przypadków z udziałem RDOŚ w dwóch organ nie uznał wskazania Centralnej Informacji KRS za wystarczające i pozostawił wniosek bez rozpatrzenia.

W 27 przypadkach (36%) gminy wydały decyzję o dopuszczeniu Fundacji do udziału w postępowaniu, a w 13 przypadkach (17%) dopuszczenie wynikało z faktu przesyłania Fundacji w późniejszym okresie dokumentów adresowanych do stron postępowania. W pozostałych 14 postępowaniach prowadzonych przez gminy (19%) nie uzyskaliśmy żadnej informacji zwrotnej, co każe przyjąć, że organ dopuścił Fundację do postępowania („milcząca zgoda”). W postępowaniach prowadzonych przez RDOŚ organ wydał decyzję o dopuszczeniu w 3 przypadkach (19%), w 1 postępowaniu (6%) dopuszczenie Fundacji do udziału wynikało z innych dokumentów przesłanych później przez organ, a w 4 postępowaniach (25%) przyjęliśmy, że nastąpiła milcząca zgoda.

W trzech postępowaniach (4%), gminy wydały decyzję odmawiającą Fundacji udziału w postępowaniu. Podane przyczyny odmowy dopuszczenia organizacji do postępowania administracyjnego obejmowały:

- twierdzenie, że Fundacja nie jest organizacją społeczną w znaczeniu art. 31, §1, pkt 2 KPA,
- twierdzenie, że organ nie może nadmiernie poszerzać kręgu uczestników postępowania,
- twierdzenie, że analiza celów statutowych Fundacji nie uzasadnia wniosku.

Dwie z tak uzasadnionych decyzji zostały unieważnione przez Samorządowe Kolegia Odwoławcze w toku postępowania odwoławczego, w trzecim przypadku postępowanie odwoławcze nie zakończyło się przed złożeniem niniejszego raportu do druku.

Przepisy nie wymagają, by w sytuacji dopuszczenia organizacji do udziału w postępowaniu organ informował o tym fakcie podmiot zgłaszający. Jednak w tych przypadkach (49 gmin), gdy organ informował o dopuszczeniu organizacji do udziału w postępowaniu na prawach strony lub wzywał nas do przesłania dodatkowej dokumentacji, czas oczekiwania na reakcję organu wynosił średnio 14,7 dnia (od 2 do 53).

Komentarz prawny dotyczący dopuszczania organizacji do udziału w postępowaniu jest przedstawiony w rozdziale 6.

5. Podstawowe problemy związane z uzyskiwaniem informacji o środowisku

Przedstawione tu informacje są prawdopodobnie pierwszymi wynikami oceniającymi funkcjonowanie wybranych mechanizmów Konwencji z Aarhus w Polsce w oparciu o ilościowe dane zebrane na dużej reprezentatywnej próbie. Obraz uzyskany na podstawie analizy danych z 320 postępowań prowadzonych przez gminy i 64 postępowań prowadzonych przez RDOŚ wskazuje, że udostępnianie informacji o środowisku następuje z powszechnym naruszaniem norm prawnych zapisanych w UOOŚ jako transpozycji Konwencji. Dokumenty stanowiące informację o środowisku są w ogromnej większości udostępniane osobom wnioskującym, ale prawidłowe wdrożenie mechanizmów Konwencji implementowanych w UOOŚ jest powszechnie upośledzane przez przewlekłość postępowania organów administracji. Ponad 10% wniosków zakończyło się brakiem udostępnienia wnioskowanego dokumentu, które we wszystkich przypadkach stanowiło naruszenie prawa przez organy administracji. W dalszej części tego rozdziału omawiamy zidentyfikowane przez nas podstawowe problemy z udostępnianiem raportów ooś wraz z komentarzem prawnym dotyczącym danego zagadnienia.

5.1. Przewlekłość udostępniania informacji

Nadrzędnym problemem, który zidentyfikowaliśmy w naszym badaniu, jest bardzo niska sprawność organów w wywiązywaniu się normy ustanowionej zapisami art. 14, ust. 3 UOOŚ, stanowiącej, że dokumenty, o których zamieszcza się dane w publicznie dostępnych wykazach, o których mowa w art. 21 tejże ustawy, powinny być udostępnione w dniu złożenia wniosku. Obowiązek ten zatem obejmuje również raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, co wprost wynika z art. 14, ust. 3 w zw. z art. 21, ust. 1 w zw. z art. 21, ust. 2, pkt 16 UOOŚ. Uzyskane w naszym badaniu wyniki wskazują, że jedynie około 15% (gminy) lub 20% (RDOŚ) organów było w stanie udostępnić wnioskowany raport ooś w terminie 3 dni od złożenia wniosku (patrz załącznik 2), spełniającym liberalnie, rozszerzająco pojmowane kryteria przywołanej normy.

Pozostałe organy w większości przypadków udostępniały raport w żądanej formie, ale w czasie, który nie był satysfakcjonujący. Należy tu pamiętać, że w postępowaniach dotyczących wydania DŚU i wymagających oceny oddziaływania na środowisko, objętych wymogiem zapewnienia społecznego udziału w podejmowaniu decyzji – to właśnie raport ooś stanowi dokument o kluczowym znaczeniu. Jako taki jest on przedmiotem społecznej oceny z zachowaniem zapisów art. 33, pkt. 1, ust. 7 przewidujących, że

termin składania wniosków i uwag do zebranej dokumentacji wynosi 21 dni. Ponieważ w przeważającej większości postępowań raport ooś nie jest udostępniany w Internecie (w to miejsce udostępniana jest informacja o jego istnieniu), to obywatel chcący zapoznać się z tymże raportem jest uzależniony od tempa udostępnienia mu tego dokumentu przez organ prowadzący postępowanie. Raport uzyskany przez wnioskodawcę zbyt późno nie pozwala mu na ocenę jakości i kompletności zebranego materiału dowodowego. Kwestia zbyt późnego udostępniania informacji o środowisku jest więc problemem dalekim od trywialności. Przewlekłe udostępnianie informacji o środowisku, w szczególności raportów ooś, znacząco bowiem upośledza możliwości społecznej partycypacji w postępowaniach dotyczących DŚU. Pamiętając o tym, że obywatel zazwyczaj dowiaduje się o przedłożeniu raportu ooś z pewnym opóźnieniem, można traktować raporty udostępnione przez organ po kilkunastu dniach jako nie dające szansy na złożenie uwag w postępowaniu. Nasze badanie wykazuje, że około 30% gmin udostępniających raport ooś potrzebuje na to przynajmniej 15–16 dni od otrzymania wniosku. Dodając do tego 2–3 dni na uprzednie dostarczenie wniosku pocztą do gminy oraz nieuchronne kilkudniowe opóźnienie w dotarciu informacji o pojawieniu się raportu do obywatela – można przyjąć, że obecna praktyka efektywnie uniemożliwia społeczny udział w decyzjach dotyczących środowiska w około 1/3 postępowań prowadzonych przez gminy. W dalszych 20–30% przypadków stosunkowo późne udostępnienie raportu skutkuje znaczącym upośledzeniem możliwości udziału społecznego, gdyż obywatelowi pozostaje efektywnie kilka dni na zapoznanie się z raportem, który często liczy – wraz z uzupełnieniami i aneksami – kilkaset stron. Natomiast raporty udostępniane po ponad 20 dniach (20% wniosków do gmin) są – w przypadku toczących się postępowań w sprawie wydania DŚU – efektywnie równoważne odmowie udostępnienia informacji o środowisku w sposób gwarantujący zapewnienie społecznego udziału w decyzjach dotyczących środowiska.

Komentując prawne aspekty opieszałego udostępniania przez organy administracji informacji o środowisku, należy oczywiście uwzględnić, że często sprostanie 1-dniowemu terminowi nie jest technicznie możliwe – chodzi tu na przykład o sytuację, w której organ administracji pracuje do określonej godziny danego dnia, a wniosek zostaje złożony na kilka minut przed końcem dnia pracy organu administracji. Podobnie rozumiałe są opóźnienia w sytuacji, w której zażądano bardzo obszernego dokumentu w określonej formie i nie jest możliwe dokonanie w tym samym dniu czynności technicznych koniecznych do wypełnienia obowiązku, o którym mowa w art. 14, ust. 3 UOOŚ (wydaje się, że w takich wyjątkowych przypadkach zastosowanie znajdzie art. 35 § 5 KPA, zgodnie z którym takich „przeostojów” niezależnych od organu nie wlicza się do terminów określonych w art. 14 UOOŚ).

Jednakże, nawet biorąc pod uwagę powyższe zastrzeżenia, nie jest prawidłowe działanie organu administracji polegające na wielodniowym, a nawet wielotygodniowym zwlekaniu z udostępnieniem dokumentu, o którym dane muszą zostać zamieszczone w publicznie dostępnym wykazie – trudno bowiem sobie wyobrazić przypadek uzasadniający aż tak duże opóźnienie w wypełnieniu ustawowego obowiązku.

Tempo udostępniania raportów ooś przez RDOŚ było zauważalnie szybsze niż przez gminy, ale wciąż w ponad 30% przypadków uzyskanie raportu zabierało 10–14 dni. Przy 21-dniowym terminie składania uwag w postępowaniach odnośnie do wydania

DŚU należy to traktować również jako znaczące upośledzenie możliwości społecznego udziału w decyzjach dotyczących środowiska.

Co interesujące, organy nie traktowały udostępniania raportów oos w postępowaniach nie zakończonych jeszcze wydaniem DŚU w sposób priorytetowy. Czas oczekiwania na przesłanie raportu w postępowaniach, w których nie wydano jeszcze DŚU, był w gminach taki sam jak w postępowaniach, w których DŚU została już wydana. W RDOŚ sytuacja była pod tym względem lepsza, bo raporty dotyczące spraw będących wciąż jeszcze w toku postępowania były udostępniane prawie 3 dni wcześniej niż raporty dla postępowań z wydaną już DŚU. Nie jest jasne, czy ta różnica odzwierciedla priorytetowe traktowanie spraw, w których udostępniony raport umożliwia wnioskującemu udział w procesie decyzyjnym, czy też raczej dodatkowe nakłady czasowe na wyszukiwanie danych o postępowaniach archiwalnych.

Zwracając uwagę na długotrwałość procesu udostępniania informacji, należy podkreślić, że dosyć powszechne przesyłanie raportów listownie (na nośnikach DVD lub CD) znacząco opóźniało termin dotarcia materiałów do wnioskodawcy. Raport przesłany jako załącznik do e-maila docierał do adresata średnio po 11 dniach (najczęściej po 4 dniach), zaś raport przesłany listem – średnio po 19 dniach (najczęściej po 10–12 dniach) od otrzymania przez organ wniosku. Trzeba tu jednak zauważyć, że w dużej części przypadków decyzja o przesłaniu elektronicznej wersji raportu w przesyłce listowej była decyzją wymuszoną poprzez zbyt dużą objętość plików z raportem. Okazywały się one niemożliwe do wysłania jako załączniki pocztą elektroniczną (lub ich wysłanie kończyło się komunikatem „odbicia wiadomości” od skrzynki pocztowej adresata).

5.2. Brak jakiegokolwiek odpowiedzi od organu na wniosek o udostępnienie informacji o środowisku

Specjalną kategorię, której istnienia nie podejrzewaliśmy przed rozpoczęciem badań, stanowią wnioski, w których gminy nie zdołały skutecznie doręczyć wnioskodawcy ani raportu, ani jakiegokolwiek informacji na temat ewentualnej odmowy jego udostępnienia lub problemów z jego przesłaniem. Z sytuacją tego typu mieliśmy do czynienia aż w 11% wniosków skierowanych przez osoby fizyczne do gmin. Przyczyny, dla których organowi nie udało się udostępnić raportu, a co gorsza, również żadnej odpowiedzi – były zróżnicowane i często trudne do jednoznacznego ustalenia. W większości przypadków urzędnicy deklarowali, że wysyłali raport pocztą elektroniczną jako załącznik, ale wysyłka była utrudniona z uwagi na duże rozmiary załączników, często skutkujące niemożnością wysłania wiadomości e-mail z konta pocztowego gminy. W 9 przypadkach spośród 25 istnieją dowody na faktyczne wysłanie maila z raportem lub odpowiedzią sygnalizującą problemy z wysyłką. Takie maile musiały rzeczywiście zaginąć w trakcie transferu, prawdopodobnie ze względu na lokalne awarie serwerów lub na ich zatrzymanie przez filtry antyspamowe. Jak pokazuje przynajmniej jeden z niewielu udostępnionych nam dowodów wysyłki, nieznaną część z nich mogła być po prostu błędnie zaadresowana – mylne wpisanie 1 litery w adresie elektronicznym skutkuje brakiem doręczenia i nie generuje żadnego zwrotnego komunikatu błędu. W 2 innych przypadkach faktycznie nie udzielono odpowiedzi. Pozostałe przypadki pozostają nie-

jasne. Według uzyskanych informacji odpowiedź była wysyłana pocztą elektroniczną, niekiedy z kont pocztowych nie należących do właściciela (wyposażonych w możliwości wysyłania większych załączników). Takie wiadomości mogły zaginąć bez śladu w sieci lub mogły wygenerować komunikaty błędu (np. niemożność dostarczenia z uwagi na zbyt duże rozmiary załączników), które nie zostały przypisane do właściwej wiadomości e-mail (szczególnie gdy pojawiły się po kilku dniach), zostały przeoczone, zignorowane (zwłaszcza w sytuacji korzystania z konta innego właściciela) lub po prostu niezrozumiane (anglojęzyczne komunikaty błędu są pisane dosyć hermetycznym językiem). Spekulując na temat mechanizmów prowadzących do nieuzyskania odpowiedzi, należy jednak pamiętać o tym, że: (1) frekwencja takich przypadków była dwukrotnie wyższa w odniesieniu do wniosków osób fizycznych niż w odniesieniu do wniosków osób prawnych; (2) przypadki takie praktycznie nie miały miejsca w 64 postępowaniach prowadzonych przez RDOŚ. Jakikolwiek były przyczyny i mechanizmy, faktem pozostaje, że w 8% wniosków skierowanych do gmin wnioskodawca nie uzyskał od organu żadnej odpowiedzi. Możliwe mechanizmy braku skutecznego doręczenia odpowiedzi organu wiążą się z kanałem elektronicznego transferu danych oraz wyraźnie rzadziej dotyczą wnioskodawców będących osobami prawnymi.

Na koniec należy przypomnieć, że norma prawna ustanowiona w art. 14 UOOŚ wyraźnie wskazuje, że zasadniczo organ administracji powinien udostępnić informację o środowisku, jeżeli wpłynie do niego taki wniosek. Wyjątkiem od tej zasady jest odmowa udostępnienia informacji – katalog przesłanek odmowy udostępnienia informacji zawarty jest w dziale II rozdziale 2 UOOŚ. W każdym jednak przypadku organ administracji musi udzielić wnioskodawcy odpowiedzi. Świadczy o tym wprost art. 14 UOOŚ (art. 14, ust. 5 odnoszący się wprost do odmowy udzielenia informacji o środowisku).

W razie braku jakiegokolwiek odpowiedzi organu administracji na wniosek o udostępnienie informacji o środowisku, zastosowanie winien znaleźć art. 37 KPA w przypadku upływu terminu udzielenia odpowiedzi na wniosek. Oznacza to, że wnioskodawca winien złożyć zażalenie do organu wyższego stopnia albo – w sytuacji braku takiego organu – wezwać organ administracji do usunięcia naruszenia prawa. Organ wyższego stopnia, uznając zażalenie za uzasadnione, wyznacza dodatkowy termin załatwienia sprawy oraz zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych niezakończona sprawy w terminie, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających naruszaniu terminów załatwiania spraw w przyszłości. Jeśli zażalenie albo wezwanie do usunięcia naruszenia prawa nie przyniesie pożądanego skutku, wnioskodawca może zwrócić się do właściwego sądu administracyjnego z odpowiednią skargą.

5.3. Odmowa udostępnienia informacji o środowisku z uwagi na ochronę praw autorskich lub tajemnicy przedsiębiorstwa

Powoływanie się na ochronę praw autorskich jako uzasadnienie dla odmowy udostępnienia raportu oś pojawiło się w 4 przypadkach, każdorazowo w postępowaniach prowadzonych przez gminy. Stanowi to naruszenie zapisów UOOŚ z powodów opisanych niżej.

Odmowa udostępnienia informacji o środowisku następuje albo (i) obligatoryjnie (art. 16 ustawy o dostępie do informacji o środowisku), albo (ii) fakultatywnie (art. 17 UOOŚ). W obydwu przypadkach ustawa o dostępie informacji o środowisku wyraźnie określa, w jakich sytuacjach organ administracji odmawia udostępnienia informacji o środowisku.

Wśród przypadków obligatoryjnej odmowy udostępnienia informacji o środowisku i jego ochrony znajduje się ten, w którym chodzi o informacje dotyczące:

- spraw będących przedmiotem praw autorskich, o których mowa w ustawie z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz.U. z 2006 r. nr 90, poz. 631, z późn. zm.), lub patentowych, o których mowa w ustawie z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej (Dz.U. z 2003 r. nr 119, poz. 1117, z późn. zm.), jeżeli udostępnienie informacji mogłoby naruszyć te prawa;
- informacji o wartości handlowej, w tym danych technologicznych, dostarczonych przez osoby trzecie i objętych tajemnicą przedsiębiorstwa, jeżeli udostępnienie tych informacji mogłoby pogorszyć konkurencyjną pozycję tych osób i złożyły one uzasadniony wniosek o wyłączenie tych informacji z udostępniania.

W odniesieniu do spraw będących przedmiotem praw autorskich, o których mowa wyżej, można uczynić następujące uwagi.

Pomimo że ustawa o dostępie do informacji o środowisku pozwala odmówić udzielenia informacji o środowisku dotyczących spraw będących przedmiotem praw autorskich, przyjęć trzeba, że ten wyjątek należy stosować bardzo restrykcyjnie i przy uwzględnieniu tego, że udzielenie informacji w ramach postępowania z udziałem społeczeństwa oznacza wyrażenie przez autora zgody na to, by informacja ta została udostępniona publicznie. Szczególnie wyraźnie widać to na przykładzie informacji zawartych w raporcie o oddziaływaniu na środowisko, który co do zasady opracowywany jest przez osoby trzecie mające wiedzę i doświadczenie konieczne do sporządzenia dokumentu, którego treść ma charakter w istocie naukowy.

Pamiętać należy, że unormowanie krajowe w zakresie udostępniania informacji o środowisku stanowi realizację unormowań międzynarodowych, przede wszystkim Konwencji z Aarhus. Komisja ds. Przestrzegania Konwencji (Compliance Committee) jest uprawniona do czuwania nad prawidłowym przestrzeganiem Konwencji z Aarhus przez państwa – strony Konwencji, a jej orzecznictwo stanowi bogate źródło wskazówek, jak należy postępować przy udostępnianiu informacji o środowisku.

Stosownie do orzecznictwa Komisji ds. Przestrzegania Konwencji raporty o oddziaływaniu na środowisko przygotowywane są na potrzeby „publicznego postępowania administracyjnego. Z uwagi na to, autor raportu lub inwestor nie powinien mieć prawa chronić informacji przed jej publicznym udostępnieniem na podstawie prawa własności intelektualnej (tekst angielski: Romania ACCC/C2005/15; ECE/MP.PP/2008/5/Add.7, 16 kwietnia 2008 r., para. 28). Komitet chciałby podkreślić, że w tych jurysdykcjach, gdzie prawa własności intelektualnej mogą zostać zastosowane w stosunku do raportów o oddziaływaniu na środowisko, które zostały przygotowane na potrzeby publicznego postępowania administracyjnego i które są dostępne dla organów administracji przy podejmowaniu decyzji, nie jest dopuszczalne ogólne wyłączenie publicznego udostępnienia tych raportów. Tak jest w szczególności wówczas, gdy raporty te stanowią część «informacji istotnych dla podjęcia decyzji», które, zgodnie z art. 6 par.

6 Konwencji, winny zostać upublicznione społeczeństwu w czasie procedury udziału społeczeństwa”¹ (tekst angielski: Romania ACCC/C2005/15; ECE/MP.PP/2008/5/Add.7, 16 kwietnia 2008 r., para. 29).

W tym też duchu powinny orzekać organy administracji publicznej w Polsce, czego pozytywnym przykładem jest decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 19 maja 2005 r. (znak: SKO 4542/2/05, LEX nr 155121), w którym orzeczono: „Skoro – zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz.U. z 2000 r. nr 80, poz. 904 z późn. zm.) – bez zezwolenia twórcy wolno nieodpłatnie korzystać z już rozpowszechnionego utworu w zakresie własnego użytku osobistego, tam gdzie przepisy ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. nr 62, poz. 627 z późn. zm.) przewidują publiczną dostępność pewnych dokumentów objętych prawem autorskim, złożenie ich przez autorów stanowi zgodę na ich dalsze udostępnianie społeczeństwu, przy czym żądający informacji o środowisku mają prawo do ich wykorzystania jedynie w celach własnego użytku osobistego (tzn. składania uwag w toku postępowania lub np. wniosków o podjęcie kontroli w stosunku do danego podmiotu)”².

Choć powyższa decyzja została wydana na podstawie obowiązującego wówczas brzmienia ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, wnioski z niej płynące pozostają aktualne na tle art. 4, art. 8, art. 9 i art. 21 ustawy o dostępie do informacji o środowisku.

W przypadku odmowy informacji o wartości handlowej, w tym danych technologicznych, dostarczonych przez osoby trzecie i objętych tajemnicą przedsiębiorstwa, jeżeli udostępnienie tych informacji mogłoby pogorszyć konkurencyjną pozycję tych osób i złożyły one uzasadniony wniosek o wyłączenie tych informacji z udostępniania, powiedzieć można, co następuje. W świetle przepisów oraz orzecznictwa Komisji ds. Przestrzegania Konwencji w takich przypadkach konieczne jest ustalenie w istocie dwóch okoliczności, zanim organ odmówi udostępnienia informacji o środowisku na podstawie opisanej wyżej.

Po pierwsze, organ obowiązany jest ustalić, czy istotnie informacje objęte wnioskiem objęte są także tajemnicą przedsiębiorstwa, a ich udostępnienie mogłoby pogorszyć konkurencyjną pozycję osób trzecich dostarczających te informacje. Nie jest wystarczające przyjęcie niejako automatycznie, że skoro osoba trzecia twierdzi, iż dana informacja jest objęta tajemnicą przedsiębiorstwa, to w istocie tak jest, a jej udostępnienie może pogorszyć konkurencyjną pozycję osoby trzeciej.

Po drugie, jeśli organ administracji ustali, że rzeczywiście żądana informacja w części jest objęta tajemnicą przedsiębiorstwa, a jej udostępnienie mogłoby pogorszyć konkurencyjną pozycję osoby trzeciej dostarczającej tę informację, to nie może on odmówić udostępnienia całości informacji, lecz obowiązany jest on do udostępnienia tej części, która nie jest objęta tajemnicą przedsiębiorstwa lub nie może pogorszyć pozycji konkurencyjnej osoby trzeciej (art. 4, ust. 6 Konwencji z Aarhus).

Co więcej, nawet w sytuacji, gdy organ administracji ustali, że żądana informacja objęta jest tajemnicą przedsiębiorstwa, a jej udostępnienie mogłoby pogorszyć sytuację konkurencyjną osoby trzeciej, to jest on obowiązany udostępnić tę informację,

¹ Tłumaczenie BM.

jeżeli interes społeczny przemawia za tym, by informacja została udostępniona. Odmowa udostępnienia informacji w takim przypadku narażałaby Polskę na zarzut naruszenia postanowień Konwencji z Aarhus, albowiem Komitet ds. Przestrzegania Konwencji w co najmniej jednym orzeczeniu stwierdził, że przepis umożliwiający odmowę udzielenia informacji o środowisku w celu ochrony interesu gospodarczego (tajemnicy przedsiębiorstwa) „nie może oznaczać, że organy publiczne są zobowiązane udostępnić informację o środowisku tylko wówczas, gdy nie zostanie wyrządzona żadna szkoda interesowi prywatnemu. Taka szeroka wykładnia tego wyjątku nie byłaby zgodna z art. 4, ust. 4 Konwencji z Aarhus, który wymaga zawężającej wykładni wyjątków, biorąc pod uwagę społeczny interes przemawiający za ujawnieniem informacji. Wobec tego, w sytuacji, w której istniałby istotny interes publiczny w tym, by pewne informacje o środowisku udostępnić, a stosunkowo mała byłaby szkoda wyrządzona interesowi prywatnemu, Konwencja wymagałaby udostępnienia informacji”² (European Community ACCC/C/2007/21, ECE/MP.pp/C.1/2009/2/Add.1, 11 grudnia 2009 r., para. 30).

5.4. Żądanie wykazania interesu prawnego lub podstawy prawnej wniosku o udostępnienie informacji o środowisku

Pomimo że używany w badaniu wniosek o udostępnienie informacji o środowisku odwoływał się wprost do zapisów UOOŚ, zdarzały się przypadki, w których organ wzywał wnioskodawcę do wskazania podstawy prawnej takiego wniosku, w sposób sugerujący konieczność wykazania przezeń interesu prawnego (ramka 5.1).

Problem żądania podania podstawy prawnej lub interesu prawnego w celu udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie osobie, która ubiega się o dostęp do takiej informacji, wciąż sprawia organom administracji publicznej trudności. Zdarzają się przypadki, w których podmioty – najczęściej osoby fizyczne – występują z wnioskiem o udostępnienie informacji o środowisku, zaś organ administracji albo wprost odmawia dostępu do takiej informacji, uzasadniając to tym, że wnioskujący nie wykazał interesu (prawnego lub faktycznego) lub nie podał podstawy prawnej wniosku, albo uzależnia uwzględnienie wniosku od podania interesu (prawnego lub faktycznego) względnie podstawy prawnej wniosku.

Informacja o środowisku podlega udostępnieniu każdemu, o ile znajduje się ona w posiadaniu organu administracji lub jest dla niego przeznaczona (art. 4 oraz art. 8 UOOŚ). Nie jest przy tym dopuszczalne, by organ administracji żądał od osoby ubiegającej się o taką informację wykazania interesu prawnego lub faktycznego, o czym *expressis verbis* mówi art. 13 UOOŚ. Stanowi to wyjątek od ogólnej zasady obowiązującej w postępowaniu administracyjnym, zgodnie z którą wszczęcie postępowania na wniosek danego podmiotu wymaga wykazania przez ten podmiot interesu prawnego w tym, by postępowanie zostało wszczęte (art. 61, ust. 1 w zw. z art. 28 KPA). Pamiętać bowiem należy, że złożenie wniosku o udostępnienie informacji o środowisku wszczyła postępowanie administracyjne, którego efektem ma być udostępnienie żądanej

² Tłumaczenie BM.

Ramka 5.1. Nieuzasadnione żądanie wykazania interesu prawnego

W odpowiedzi na wniosek osoby fizycznej o udostępnienie raportu ooś dla planowanego przedsięwzięcia, jeden z RDOŚ napisał w liście elektronicznym jak niżej:

W nawiązaniu do Pani pisma z 24 marca 2014 (...) w sprawie udostępnienia wersji elektronicznej Raportu w związku z obwieszczeniem z dnia 10.12.2013 r. znak: WOOŚ.4200.16.2013.JG-7 w prowadzonym postępowaniu w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia polegającego na rozbudowie i przebudowie drogi krajowej (...) w celu określenia trybu (art.), zgodnie z którym ma być Pani udostępniony żądany dokument, wnosząc o określenie, czy jest Pani stroną w prowadzonym postępowaniu, poprzez wskazanie numeru ewid. działki (działek), w której Pani jest posiadaniu (współposiadaniu) i obrębu, położonej w rejonie przedsięwzięcia.

Komentarz prawny do tego przypadku jest przedstawiony w tekście.

informacji albo odmowa jej udzielenia dokonana w drodze decyzji. W przeciwieństwie jednak do zwyczajnego postępowania administracyjnego, w przypadku postępowania zmierzającego do udzielenia informacji o środowisku, wniosek podlega badaniu jedynie pod kątem tego, czy złożyła go osoba uprawniona w świetle art. 4 i 8 UOOŚ oraz czy nie zawiera on braków formalnych. Nie jest wymagane podanie interesu prawnego lub faktycznego, a żądanie ich podania przez organ administracji publicznej jest bezzasadne.

5.5. Odmowa udostępnienia informacji zawartej w dokumencie, który jest w trakcie opracowania

W analizowanej próbie zaskakująco często – łącznie 6 razy – zdarzały się przypadki, w których organy administracji (głównie RDOŚ) odmawiały udostępnienia informacji o środowisku, jeżeli wymagałoby to udostępnienia dokumentu, który był przedmiotem uzupełnień w reakcji na uwagi organu. Taki raport był interpretowany jako dane będące w trakcie przygotowania, które nie podlegają udostępnieniu w myśl zapisów art. 17, pkt 1 UOOŚ (ramka 5.2).

Wypada spostrzec, że pojęcie dokumentów lub danych będących w trakcie przygotowania nie zostało nigdzie zdefiniowane, toteż należy przyjąć, że chodzi o dokumenty i dane, których ostateczna wersja nie jest dostępna w chwili złożenia wniosku o udostępnienie informacji o środowisku.³ Oznacza to, że nie można odmówić udostępnienia tych dokumentów, których ostateczna wersja jest w posiadaniu organu administracji albo jest dla niego przeznaczona.

W tym kontekście szczególnie ciekawym przypadkiem jest raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, który stanowi dowód w postępowaniu prowadzącym do wydania decyzji środowiskowej i który dostarczany jest przez stronę wszczynającą

³ K. Gruszecki, *Komentarz do art. 17 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, stan prawny na dzień 31 stycznia 2013 r., System prawny LEX OMEGA.

Ramka 5.2. Odmowa udostępnienia raportu jako dokumentu będącego obecnie przedmiotem uzupełnień

Argumentacja o nie ostatecznym charakterze raportu o oddziaływaniu na środowisko złożonego przez inwestora wraz z wnioskiem o wydanie DŚU została przywołana na uzasadnienie odmowy udostępnienia tego dokumentu w 6 przypadkach, z czego aż w 4 spośród 64 (6%) wniosków rozpatrywanych przez RDOŚ.

Przykładem może być pismo jednego z RDOŚ, w którym stwierdza się:

W związku z Pani pismem z dnia 7 stycznia 2014 (...) w sprawie udostępnienia informacji o środowisku w postaci przesłania na wskazany we wniosku adres e-mail wersji elektronicznej raportu o oddziaływaniu na środowisko dla przedsięwzięcia polegającego na budowie drogi (...) Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w (...) informuje, co następuje.

Zawiadamiamy, iż tut. organ prowadzi obecnie postępowanie wyjaśniające związane ze szczegółową analizą przedłożonego raportu oraz jego uzupełnienia (w związku z wezwaniem RDOŚ w (...)), co nie wyklucza kolejnych wezwań do uzupełnienia informacji zawartych w rzeczonym raporcie. Biorąc pod uwagę powyższe na dzień dzisiejszy wnioskowany przez Panią nie może zostać udostępniony, bowiem nie jest on obecnie dokumentem stanowiącym podstawę do wydania przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w (...) dla przytoczonej inwestycji decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Wspomniany dokument zostanie Pani przesłany (...) po skompletowaniu pełnej dokumentacji w sprawie i wyznaczeniu przez tut. organ terminu składania uwag i wniosków.

to postępowanie. Powiedzieć można, że, co do zasady, raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko jako taki zostaje oddany do dyspozycji organu administracji wraz ze złożeniem wniosku o wydanie decyzji środowiskowej (art. 74, ust. 1, pkt 1 UOOŚ) i już w tym momencie jest w posiadaniu organu administracji, a informacje znajdujące się w nim podlegają udostępnieniu na stosowny wniosek osoby uprawnionej. Nie ulega wątpliwości jednak, że raport jest dowodem w sprawie, zaś organ – jeśli dostrzeże pewne niedociągnięcia raportu – może żądać jego uzupełnienia, zazwyczaj przez złożenie odpowiedniego aneksu do raportu. Wobec tego, że z dostępnych orzeczeń sądów administracyjnych nie wynika, by problem zastosowania art. 17, ust. 1 UOOŚ w odniesieniu do udostępnienia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko doczekał się sądowej analizy tego zagadnienia, nie można jednoznacznie powiedzieć, czy raport, który jeszcze może zostać uzupełniony aneksem, stanowi dokument w trakcie przygotowania. Wydaje się jednak, że tak nie jest, a to z następujących przyczyn.

Po pierwsze, dokument uzyskuje status raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko w chwili jego złożenia wraz z wnioskiem o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Ustawa nie zna pojęcia „raportu w trakcie przygotowania” czy też „wstępnego raportu”. W świetle zaś art. 21, ust. 2, pkt 16 UOOŚ informacja zawarta w raporcie (tj. już w raporcie złożonym wraz z wnioskiem o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach) podlega udostępnieniu.

Po drugie, w świetle przepisów dotyczących postępowania administracyjnego można uzupełnić postępowanie dowodowe przez gromadzenie kolejnych dowodów,

również mających uzupełnić dane zawarte w dotychczas zebranych dowodach, bowiem w myśl art. 77 § 1 KPA organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzeć cały materiał dowodowy, a stosownie do art. 7 KPA jest on również obowiązany dokładnie wyjaśnić stan faktyczny sprawy. Nie zmienia to jednak faktu, że dowód już złożony jest dowodem w wersji ostatecznej, a kolejne dowody – nawet złożone w zamiarze uzupełnienia wcześniejszych dowodów – są nowymi, odrębnymi dowodami, które powinny być analizowane łącznie z dotychczas zebranymi dowodami. Wobec tego raport złożony wraz z wnioskiem, nawet jeżeli jest uzupełniany albo zmieniany kolejnymi aneksami, stanowi odrębny dokument zawierający informacje podlegające udostępnieniu, o czym świadczy treść art. 21, ust. 2, pkt 16 w zw. z art. 21, ust. 1 UOOŚ.

Wobec powyższego wydaje się, że organ administracji powinien – w analizowanej sytuacji – udostępnić raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Jest to tym bardziej zasadne, gdy się zważy, że ograniczenia udostępnienia informacji o środowisku (określone w art. 16 i 17 ustawy o dostępie do informacji o środowisku) powinny być wykładane zawężająco i stosowane restrykcyjnie. W razie wątpliwości organy administracji winny udostępnić żadaną informację.

5.6. Odmowa udostępnienia informacji z uwagi na brak możliwości udostępnienia jej w żądanej formie

W analizowanej próbie dwukrotnie organ odmówił udostępnienia raportu o oś z uwagi na brak elektronicznej wersji dokumentu (ramka 5.3). Tymczasem informacja o środowisku co do zasady powinna być udostępniona w sposób i w formie określonych we wniosku, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje organ administracji, nie umożliwiają udostępnienia informacji w sposób i w formie określonych we wniosku (art. 15, ust. 1 UOOŚ).

W przypadku, gdy nie jest możliwe udostępnienie informacji w sposób i formie określonych we wniosku, organ administracji winien powiadomić pisemnie podmiot żądający informacji w terminie 14 dni od dnia otrzymania wniosku o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem i wskazać, w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może być udostępniona (art. 15, ust. 2 UOOŚ).

Dopiero w sytuacji, gdy w terminie 14 dni od dnia otrzymania powiadomienia, o którym mowa w art. 15, ust. 2 UOOŚ, podmiot żądający informacji nie złoży wniosku w sposób lub w formie wskazanych w powiadomieniu, organ administracji wyda decyzję o odmowie udostępnienia informacji w sposób lub w formie określonych we wniosku.

Wobec treści art. 15 UOOŚ odmowa udostępnienia informacji o środowisku bez wskazania sposobu lub formy, w jakie informacja może zostać udostępniona, i bez umożliwienia podmiotowi uzupełnienia wniosku, jest pozbawiona podstaw.

W przypadku zaś odmowy udostępnienia raportu o oddziaływaniu na środowisko dodać można, że – stosownie do art. 74, ust. 2 UOOŚ – raport oraz karta informacyjna przedsięwzięcia winny zostać przedłożone w trzech egzemplarzach, wraz z ich zapisem w formie elektronicznej na informatycznych nośnikach danych. Nie jest więc właściwe,

Ramka 5.3. Odmowa udostępnienia raportu z uwagi na brak wersji elektronicznej dokumentu

Art. 74, ust. 2 UOOŚ nakłada na inwestora wnioskującego o wydanie decyzji środowiskowej dla przedsięwzięcia mogącego oddziaływać na środowisko obowiązek złożenia raportu ooś „w formie elektronicznej na informatycznych nośnikach danych”. W tym kontekście na uwagę zasługuje efektywna odmowa udostępnienia raportu przez wójta jednej z badanych gmin, sformułowana w postaci poniższej wiadomości przesłanej listem elektronicznym:

W odpowiedzi na wniosek o udostępnienie wersji elektronicznej raportu o oddziaływaniu na środowisko przedsięwzięcia (...) informujemy, że nie posiadamy wersji elektronicznej raportu.

by organ administracji nie dysponował raportem w formie elektronicznej, toteż odmowa jego udostępnienia na tej podstawie jest nieuzasadniona i nie mieści się w katalogu przyczyn odmowy, zawartym w art. 16 i 17 UOOŚ. Nie wydaje się też zasadne, by w przypadku wniosku o udostępnienie raportu w formie elektronicznej organ administracji mógł skorzystać z trybu określonego w art. 15 ustawy o dostępie do informacji o środowisku, albowiem organ winien dysponować możliwościami technicznymi, by udostępnić raport w formie elektronicznej.

5.7. Odmowa udostępnienia informacji z uwagi na jej uprzednie udostępnienie w ramach procedury udziału społeczeństwa w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa

W kilku przypadkach organ efektywnie odmówił udostępnienia raportu w formie elektronicznej, wskazując jednocześnie na możliwość zapoznania się z dokumentem w siedzibie gminy (ramka 5.4). Tego typu odpowiedzi wynikały z nieprawidłowego traktowania wniosku w kategoriach przewidzianych dla udziału społeczeństwa w procesie decyzyjnym zamiast w kategoriach prawa do informacji o środowisku i jego ochronie.

Do zakresu uprawnień społeczeństwa dotyczących ochrony środowiska zaliczyć można trzy zasadnicze, ale odmienne rodzaje uprawnień: (i) prawo do informacji, (ii) prawo do udziału w procesie decyzyjnym, (iii) prawo do dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

Prawo do udziału w procesie decyzyjnym normowane jest w dziale 3 UOOŚ. W ramach procedury wymagającej udziału społeczeństwa organ obowiązany jest przed wydaniem lub zmianą decyzji podać do publicznej wiadomości m.in. informacje o możliwości zapoznania się z niezbędną dokumentacją sprawy oraz o miejscu, w którym jest ona wyłożona do wglądu. Oznacza to, że przed wydaniem lub zmianą decyzji organ jest zobowiązany podać do publicznej wiadomości m.in. miejsce, w którym wyłożony jest raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Należy jednak pamiętać, że jest to obowiązek organu w ramach procedury udziału społeczeństwa w procesie

Ramka 5.4. Odmowa udostępnienia raportu z uwagi na możliwość zapoznania się z nim w siedzibie organu

Jednym z częściej spotykanych powodów odmowy przesłania raportu oś w postaci elektronicznej zgodnie z wnioskiem była możliwość zapoznania się z dokumentem w siedzibie organu. Schemat wnioskowania uzasadniający taką odmowę dobrze ilustruje poniższe pismo jednego z wójtów:

Wójt Gminy (...) w odpowiedzi na pismo w sprawie udostępnienia raportu o oddziaływaniu na środowisko dla przedsięwzięcia (...) informuje, że podstawa prawna dotyczy sposobu wykonania raportu. Natomiast udostępnianie raportu o oddziaływaniu na środowisko, regulują art. 33 ust. 1 i art. 39 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (tj. Dz.U. z 2013 r., poz. 1235 z późn. zm).

W sprawie, organ wydał obwieszczenie z dnia 13 czerwca 2013 r., znak: SGPN.6220.20.2013. KS, w którym podał warunki udostępniania raportu. Raport jest udostępniany w gmachu budynku Urzędu Gminy (...) pok. 1.19 I piętro, w godzinach pracy Urzędu. Zatem nie ma podstaw prawnych do udostępnienia raportu o oddziaływaniu na środowisko sporządzonego w formie elektronicznej, o co wnosi wnioskodawczyni.

Z tych powodów wniosek załatwiono negatywnie.

Pomijając fakt, że podana w oryginalnym wniosku podstawa prawna dotyczyła w istocie obowiązku udostępniania informacji o środowisku, w związku z wymogiem posiadania raportu w formie elektronicznej (patrz ramka 3.1), przywołana przez organ podstawa prawna odmowy udostępnienia raportu w formie elektronicznej jest bezzasadna z powodów omówionych szczegółowo w tekście.

decyzyjnym, i jest to co innego niż obowiązki organu stanowiące korelat prawa każdego do uzyskania dostępu do informacji o środowisku.

Nie jest więc zasadne twierdzenie, że skoro raport został wyłożony do wglądu w ramach procedury udziału społeczeństwa, to nie istnieje podstawa prawna udostępnienia tego raportu osobie, która się o to zwróci niezależnie od procedury udziału społeczeństwa w wydaniu decyzji. Podstawa prawna takiego wniosku znajduje się w art. 4 w zw. z art. 8 w zw. z art. 9 w zw. z art. 21, ust. 2, pkt 16 UOOŚ.

Potwierdza to również treść Konwencji z Aarhus, która w art. 4, ust. 1 stwierdza, że każda ze stron Konwencji z Aarhus zobowiązana jest zapewnić, że – na zasadach określonych w Konwencji z Aarhus – władze publiczne, w odpowiedzi na żądanie udzielenia informacji dotyczących środowiska, udostępnią społeczeństwu (tj. jednej lub więcej osobom fizycznym lub prawnym oraz, zgodnie z krajowym ustawodawstwem lub praktyką, ich stowarzyszeniom, organizacjom lub grupom), w ramach ustawodawstwa krajowego, taką informację, w tym również kopie konkretnej dokumentacji zawierającej lub obejmującej taką informację.

Niewątpliwie w świetle art. 21, ust. 1 oraz ust. 2, pkt 16 UOOŚ raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko obejmuje informacje o środowisku i jako taki podlega udostępnieniu na stosowny wniosek każdej osoby uprawnionej.

Wskazać należy, że raport w tym przypadku służy jedynie jako przykład, albowiem każda informacja o środowisku (dokument ją zawierający) podlega udostępnieniu każdemu na zasadach określonych w odpowiednich przepisach.

5.8. Odmowa udostępnienia informacji o środowisku, która jest w posiadaniu innego organu

Kolejną zaskakująco często spotykaną praktyką była sytuacja, w której organ administracji informował wnioskodawcę o tym, że nie jest możliwe udostępnienie informacji o środowisku z uwagi na to, iż informacja ta (a właściwie dokument, w którym ona się znajduje) jest w dyspozycji innego organu (ramka 5.5). Spośród 11 sytuacji tego typu napotkanych w analizowanej próbie, w 7 postępowanie organu było nieprawidłowe (każdorazowo był to RDOŚ). Skłania to do przypomnienia ustawowych norm postępowania w takich wypadkach.

Ramka 5.5. Odmowa udostępnienia raportu z uwagi na przekazanie dokumentacji do innego organu

W sytuacji, gdy organ nie dysponuje dokumentacją postępowania, gdyż w związku np. z odwołaniem od DŚU przekazał ją do organu drugiej instancji, prawo przewiduje konieczność przekazania wniosku o udostępnienie informacji do tego właśnie organu. Jednak w większości przypadków tego typu organy po prostu odmawiały udostępnienia raportu. Ilustruje to poniższy przykład odpowiedzi burmistrza jednej z gmin:

Odpowiadając na pismo z dnia 7 kwietnia 2014 r., (...) dot. udostępnienia wersji elektronicznej raportu o oddziaływaniu na środowisko przedsięwzięcia polegającego na (...) informuję, że trwa procedura wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Dodatkowo nadmieniam, że w chwili obecnej nie posiadamy wersji papierowej ani elektronicznej ww. dokumentu z powodu przekazania go do organów ścigania. Z uwagi na powyższe nie jesteśmy w stanie określić terminu zwrotu raportu.

Co bardziej zaskakujące, podobne uzasadnienie odmowy przesłania raportu stosowały także RDOŚ, jak to ilustruje poniższy fragment pisma:

Nawiązując do wniosku z dnia 21 maja 2014 r., odnośnie udostępnienia elektronicznej wersji raportu o oddziaływaniu na środowisko przedsięwzięcia (...), uprzejmie wyjaśniam, iż wnioskowane dokumenty zostały przesłane do Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Warszawie, w dniu 24 grudnia 2013 r., w związku z wniesionym odwołaniem od decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w (...) z dnia 28 listopada 2013 r., znak: WOOŚ.4200.6.2013.JG-98.

W związku z powyższym nie jest możliwe przekazanie wnioskowanych materiałów w omawianym zakresie.

Wyjaśniam, że w momencie otrzymania ww. dokumentów zostaną Państwo poinformowani o możliwości ich udostępnienia.

Przesłanki prawidłowego postępowania w takiej sytuacji omówiono w tekście.

Po pierwsze, jeżeli chodzi o informację, która dotyczy spraw objętych toczącym się postępowaniem sądowym, dyscyplinarnym lub karnym, a udostępnienie informacji mogłoby zakłócić przebieg postępowania, organ administracji obligatoryjnie odmawia udostępnienia informacji o środowisku lub jego ochronie (art. 16, ust. 1, pkt 2 UOOŚ). Podkreślić trzeba, że taka odmowa musi nastąpić w formie decyzji (art. 20, ust. 1 UOOŚ), nie zaś w innej formie, w tym formie zwykłego zawiadomienia czy informacji.

Po drugie, w sytuacji, gdy organ nie ma podstaw, by odmówić informacji o środowisku, a jedynie nie dysponuje żadaną informacją o środowisku, to ma on obowiązek, stosownie do art. 19, ust. 2 UOOŚ, niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania wniosku:

1. przekazać wniosek organowi administracji, w którego posiadaniu znajduje się żądana informacja, i powiadomić o tym wnioskodawcę; przepis art. 65 § 1 zdanie drugie KPA stosuje się odpowiednio;
2. zwrócić wniosek wnioskodawcy, jeżeli nie można ustalić organu, o którym mowa w pkt 1 powyżej.

Z powyższego wynika wyraźnie, że jeżeli organ administracji, do którego został skierowany wniosek, nie dysponuje informacją o środowisku, ale wie, który organ tą informacją dysponuje, to winien on niezwłocznie (nie później niż w ciągu 14 dni) przekazać temu organowi wniosek o udostępnienie informacji o środowisku. Nie jest wystarczające poinformowanie wnioskodawcy, gdzie informacja się znajduje i który organ jest władny ją udostępnić, bez jednoczesnego przekazania wniosku temu organowi.

5.9. Odmowa udostępnienia informacji o środowisku z powodu przyjęcia, że nie jest to informacja o środowisku

W dwóch przypadkach organy administracji odmówiły udostępnienia informacji o środowisku z tej przyczyny, że – ich zdaniem – żądana informacja nie mieści się w katalogu informacji podlegającym udostępnieniu, zawartym w art. 9 UOOŚ. W obu przypadkach stwierdzonych w analizowanej próbie taka ocena organu odnosiła się do raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (ramka 5.6).

Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko bezspornie zawiera informacje o środowisku w rozumieniu UOOŚ, co potwierdza treść art. 21, ust. 1 oraz 2, pkt 16 UOOŚ. Wobec tego raport podlega udostępnieniu na zasadzie art. 4 w zw. z art. 8, w zw. z art. 9 UOOŚ, co z kolei potwierdza dobitnie art. 4, ust. 1 Konwencji z Aarhus.

Art. 9 UOOŚ może służyć jako podstawa do odmowy udzielenia informacji o środowisku tylko wówczas, gdy żądana informacja rzeczywiście nie jest informacją o środowisku lub jego ochronie wymienioną w katalogu zawartym w tym przepisie. Zgodnie z art. 9 udostępnieniu podlegają informacje dotyczące:

1. stanu elementów środowiska, takich jak: powietrze, woda, powierzchnia ziemi, kopaliny, klimat, krajobraz i obszary naturalne, w tym bagna, obszary nadmorskie i morskie, a także rośliny, zwierzęta i grzyby oraz inne elementy różnorodności biologicznej, w tym organizmy genetycznie zmodyfikowane, oraz wzajemnych oddziaływań między tymi elementami;

2. emisji, w tym odpadów promieniotwórczych, a także zanieczyszczeń, które wpływają lub mogą wpłynąć na elementy środowiska, o których mowa w pkt 1;
3. środków, takich jak: środki administracyjne, polityki, przepisy prawne dotyczące środowiska i gospodarki wodnej, plany, programy oraz porozumienia w sprawie ochrony środowiska, a także działań wpływających lub mogących wpłynąć na elementy środowiska, o których mowa w pkt 1, oraz na emisję i zanieczyszczenia, o których mowa w pkt 2, jak również środków i działań, które mają na celu ochronę tych elementów;
4. raportów na temat realizacji przepisów dotyczących ochrony środowiska;
5. analiz kosztów i korzyści oraz innych analiz gospodarczych i założeń wykorzystanych w ramach środków i działań, o których mowa w pkt 3;

Ramka 5.6. Odmowa udostępnienia raportu z uwagi na to, że raport ooś nie stanowi informacji o środowisku

W dwóch postępowaniach, uzasadniając odmowę udostępnienia raportu ooś, wójtowie gmin przedstawili prawdopodobnie najbardziej innowacyjną, choć zadziwiająco zbieżną, wykładnię przepisów UOOŚ. W pierwszym z tych postępowania organ stwierdził:

Wójt Gminy (...) działając na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. nr 199, poz. 1227) informuje, że ze względu na charakter prawny raportu o oddziaływaniu na środowisko brak podstaw do uwzględnienia Państwa wniosku z dnia 27.01.2014 (...) albowiem raport ten (sporządzony przez inwestora) nie jest tożsamy z raportem na temat realizacji przepisów dot. ochrony środowiska, o którym mowa w art. 9 ust. 1 pkt 4 cytowanej ustawy.

Powołując się na treść dyspozycji art. 15 ust. 2 Wójt Gminy (...) wskazuje, że raport oddziaływania na środowisko może być udostępniony Państwu Fundacji, po uzyskaniu statusu strony postępowania. (...)

Następnie, w odpowiedzi na wezwanie Fundacji do zaprzestania łamania przepisów prawa w zakresie dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie, ten sam organ napisał:

(...) Przepisy cytowane w Państwa piśmie z 28 lutego 2014 r. (...) nie dają jednak prawa do żądania udostępnienia samego raportu oddziaływania na środowisko. O dokument ten będą mogli się Państwo zwrócić po uzyskaniu statusu strony, kiedy to Organ dokona weryfikacji przedmiotu Państwa działalności. (...)

Podobne stanowisko zajął inny wójt, który stwierdził:

Informuję, że zgodnie z art. 9 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2013 r. poz. 1235), raport nie podlega udostępnieniu, o którym mowa w art. 8 ustawy jw.

Komentarz prawny do tych stwierdzeń jest przedstawiony w tekście.

6. stanu zdrowia, bezpieczeństwa i warunków życia ludzi oraz stanu obiektów kultury i obiektów budowlanych – w zakresie, w jakim oddziałują na nie lub mogą oddziaływać:
- stany elementów środowiska, o których mowa w pkt 1, lub
 - przez elementy środowiska, o których mowa w pkt 1 – emisje i zanieczyszczenia, o których mowa w pkt 2, oraz środki, o których mowa w pkt 3.

Jeżeli informacja o środowisku mieści się w katalogu zawartym w art. 9 UOOŚ, organ administracji publicznej może odmówić udostępnienia informacji o środowisku (dokumentu, w którym ona się znajduje) tylko w razie ziszczenia się jednej z przesłanek wymienionych w art. 16 lub 17 UOOŚ, przy czym przesłanki te – jak każdy wyjątek od zasady – winny być interpretowane zawężająco.

Należy mieć w pamięci to, że zasadą jest udostępnienie informacji o środowisku, a wyjątkiem – jego odmowa. W razie jakiegokolwiek wątpliwości decydować powinna zasada, a nie wyjątek.

5.10. Brak uwzględnienia przepisów szczególnych normujących postępowanie w sprawie udzielenia informacji o środowisku

Problemem spotykanym w sprawach dotyczących udostępnienia informacji o środowisku jest również stosowanie przez organy administracji publicznej przepisów ogólnych postępowania administracyjnego, z jednoczesnym pominięciem przepisów odnoszących się bezpośrednio do postępowania w sprawie udostępnienia informacji o środowisku.

Tytułem przykładu można przywołać przypadek, w którym, wobec braku możliwości udostępnienia informacji o środowisku w formie żądanej przez wnioskującego, organ wezwał wnioskującego do zajęcia stanowiska w terminie 7 dni od otrzymania pisma, pod rygorem pozostawienia sprawy bez rozpoznania w trybie art. 64 § 2 KPA (ramka 5.7).

Należy zauważyć, że stosownie do art. 15, ust. 1 UOOŚ udostępnianie informacji o środowisku następuje w sposób i w formie określonych we wniosku, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje organ administracji, nie umożliwiają udostępnienia informacji w sposób i w formie określonych we wniosku.

Jeżeli informacja o środowisku nie może być udostępniona w sposób lub w formie określonych we wniosku, organ administracji powiadamia pisemnie podmiot żądający informacji w terminie 14 dni od dnia otrzymania wniosku o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem i wskazuje, w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może być udostępniona (art. 15, ust. 2 UOOŚ).

Jeżeli w terminie 14 dni od dnia otrzymania powiadomienia, o którym mowa w ust. 2, podmiot żądający informacji nie złoży wniosku w sposób lub w formie wskazanych w powiadomieniu, organ administracji wydaje decyzję o odmowie udostępnienia informacji w sposób lub w formie określonych we wniosku (art. 15 ust. 3 UOOŚ).

Powyższe unormowanie, zawarte w art. 15 UOOŚ, odnosi się do sytuacji, w której co prawda wniosek nie może zostać rozpatrzony w sposób w nim wskazany, jednak

Ramka 5.7. Stosowanie przepisów ogólnych do sytuacji normowanych przepisami szczególnymi UOOŚ

Poniższy przykład dotyczy sytuacji wielokrotnie napotkanej w wykonanym badaniu, tj. informacji organu o niemożności udostępnienia raportu we wskazanej formie:

Urząd Gminy w (...) w związku z pismem z dnia 20 marca 2014 r. (...) o udostępnienie wersji elektronicznej raportu oddziaływania na środowisko wraz z uzupełnieniami dla przedsięwzięcia polegającego na (...) na podstawie art. 8 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziału społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2013 r. poz. 1235), informuje, że nie mamy technicznej możliwości przesłania tak dużego pliku na adres (...)w związku z tym proszę o wskazanie innej formy udostępnienia raportu oddziaływania na środowisko wraz z uzupełnieniami.

Biorąc powyższe pod uwagę, proszę o zajęcie stanowiska w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego pisma, w przeciwnym razie zgodnie art. 64 §2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 – Kodeks Postępowania Administracyjnego (Dz.U. tekst jednolity z 2013 r., poz. 267) sprawa pozostanie bez rozpoznania.

Podobnie jak w wielu innych tego typu przypadkach, w toku korespondencji w wnioskodawcą ustalano, że raport zostanie udostępniony poprzez serwer ftp, stronę www czy wysłany listem na nośniku CD/DVD. Przypadek ten zasługuje jednak na omówienie z uwagi na zastosowanie przez organ przepisów ogólnych KPA w sytuacji normowanej przepisami szczególnymi UOOŚ.

sam w sobie nie zawiera on braków. Artykuł 64 § 2 KPA zaś dotyczy właśnie sytuacji, w której wniosek dotknięty jest brakami. Są to zatem przepisy, które normują dwa zupełnie inne stany faktyczne.

W sytuacji zatem, gdy wnioskodawca podał we wniosku sposób, w jaki chciałby, żeby jemu została informacja udostępniona, a sposób ten jest niemożliwy do zastosowania, organ nie może wezwać tej osoby do „uzupełnienia braku” w trybie art. 64 § 2 i pod rygorem opisanym w tym artykule.

W powyższej sytuacji organ winien wezwać wnioskodawcę do złożenia wniosku w sposób lub formie wskazanych we wcześniejszym powiadomieniu o braku możliwości wykonania pierwotnego wniosku (a w każdym razie co najmniej go o tym powiadomić). W przypadku, gdy taki wniosek nie zostanie złożony, organ nie może pozostawić go bez rozpoznania, lecz musi wydać merytoryczną decyzję, tj. musi wydać decyzję odmawiającą udostępnienia informacji.

Podkreślenia wymaga również to, że organ – nie widząc możliwość rozpatrzenia pierwotnego wniosku – nie może ograniczyć się jedynie do wskazania, że udostępnienie informacji w sposób określony we wniosku jest niemożliwe, lecz musi też wyraźnie wskazać, w jaki sposób ta informacja może zostać udostępniona. Jest to konieczne w celu umożliwienia wnioskodawcy złożenia poprawionego wniosku, który nie będzie stanowił podstawy do zastosowania rygoru określonego w art. 15, ust. 3 *in fine* UOOŚ.

5.11. Opłaty i problemy związane z ich pobieraniem

Istotnym problemem związanym z udostępnieniem informacji o środowisku jest zagadnienie opłat pobieranych przez organ administracji z tego tytułu. Zasadą jest, że wyszukiwanie i przeglądanie w siedzibie organu administracji dokumentów wyszczególnionych w publicznie dostępnym wykazie jest bezpłatne (art. 26, ust. 1 UOOŚ).

Za wyszukiwanie informacji, a także za jej przekształcanie w formę wskazaną we wniosku, sporządzanie kopii dokumentów lub danych oraz ich przesłanie organ administracji pobiera opłaty w wysokości odzwierciedlającej związane z tym uzasadnione koszty (art. 26, ust. 2 UOOŚ). Szczegółowe zasady uiszczania i stawki opłat za udostępnienie informacji o środowisku znajdują się w Rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2010 r. w sprawie opłat za udostępnianie informacji o środowisku (Dz.U. z 2010 r., nr 215, poz. 1415; dalej jako: Rozporządzenie).

W świetle powyższego nie ma wątpliwości, że odpłatność jest wyjątkiem od zasady, który to wyjątek powinien być stosowany restrykcyjnie. Oznacza to, że we wszystkich przypadkach, gdy informacja nie wymaga wyszukania, przekształcenia lub sporządzenia kopii ani ich przesłania, opłata nie powinna być pobierana.

Ta zasada jednak nie zawsze jest przestrzegana. Szczególnie wyraźnie widać to w przypadku udostępniania raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, który to raport oraz karta informacyjna przedsięwzięcia winny zostać przedłożone w trzech egzemplarzach wraz z ich zapisem w formie elektronicznej na informatycznych nośnikach danych. Oznacza to, że organ administracji publicznej dysponuje raportem w formie zarówno papierowej, jak i elektronicznej. W przypadku, gdy dana osoba występuje o udostępnienie raportu w formie elektronicznej, nie ma potrzeby, by raport ten był „przekształcany”, albowiem istnieje on już w formie elektronicznej. To samo zaś można odnieść do udostępnienia raportu na tzw. serwerze, bowiem i w tej sytuacji udostępnienie dokumentu, który już istnieje w formie elektronicznej, nie wymaga uprzedniego przekształcenia tego dokumentu (ramka 5.8).

W odniesieniu do wyszukania informacji o środowisku powiedzieć można, że wydaje się, iż organ administracji nie powinien pobierać opłaty w przypadku, gdy informacja ta nie wymaga wyszukania. Stwierdzenie to może wydawać się oczywiste w świetle treści art. 26, ust. 2 UOOŚ, jednak działania niektórych organów administracji wskazują, że opłaty są pobierane nawet wówczas, gdy wnioskodawca wnosi o wydanie nieprzetworzonej informacji w toczącym się postępowaniu w przedmiocie oceny oddziaływania na środowisko, która nie wymaga wyszukania. Znów szczególnie wyraźnie widać to na przykładzie raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, w którym organy żądają w takiej sytuacji uiszczania opłaty za wyszukiwanie (do 10 dokumentów), podczas gdy raport ten jest podstawowym dokumentem w sprawie i zazwyczaj nie wymaga wyszukania ani przetworzenia (ramka 5.9). Warto tu przypomnieć, że w postępowaniach prowadzonych przez gminy opłaty za udostępnianie raportu ooś były – paradoksalnie – naliczane trzykrotnie częściej w odniesieniu do postępowań nie zakończonych jeszcze wydaniem DŚU.

Ponadto zdarza się, że organy administracji publicznej, bez uprzedniego zwrócenia się do wnioskodawcy o modyfikację wniosku, przetwarzają informację o środowisku w sposób inny niż podany we wniosku, a następnie żądają uiszczania opłaty

Ramka 5.8. Nieuzasadnione naliczanie kosztów za udostępnianie informacji o środowisku

Kolejnym problemem związanym z opłatami za udostępnianie informacji o środowisku jest naliczanie opłaty za nieuzasadnione przekształcanie dokumentu:

W odpowiedzi na wniosek z dnia 12 marca 2014 r. (...) dotyczący udostępnienia raportu o oddziaływaniu na środowisko przedsięwzięcia (...), zgodnie z art. 8 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2013 r., poz. 1235 z późn. zm.) umieszczono kopie ww. dokumentów w formie elektronicznej na ftp, a klucz dostępu przesłano pocztą elektroniczną na adres (...) w dniu 20 marca 2014 r.

Ponadto informuję, że zgodnie z art. 26 ust. 2 ustawy (...) za przekształcanie informacji w formę wskazaną we wniosku organ administracji pobiera opłaty w wysokości odzwierciedlającej związane z tym uzasadnione koszty.

Na podstawie rozporządzenia Ministra Środowiska (...) opłata za udostępnienie informacji (skanowanie) wynosi 1,00 zł (jeden zł zero groszy).

W tym przypadku opłata dotyczy przekształcenia dokumentu w formę elektroniczną, w której organ powinien już posiadać pliki raportu ooś, zgodnie z dyspozycją art. 74, ust. 2 UOOŚ.

w wysokości adekwatnej do czynności organu (ramka 5.10). Jest to działanie niewłaściwe, ponieważ naraża to wnioskodawcę na nieprzewidziane koszty, których on może nie chcieć ponieść.

W sytuacji, gdy organ administracji nie może udostępnić informacji w sposób wskazany we wniosku, winien on postępować stosownie do art. 15 UOOŚ, tj. winien albo (i) powiadomić pisemnie podmiot żądający informacji w terminie 14 dni od dnia otrzymania wniosku o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem i wskazać, w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może być udostępniona,

Ramka 5.9. Nieuzasadnione naliczanie kosztów za udostępnianie informacji

Przykładem naliczania kosztów za wyszukanie raportu będącego w bieżącym użyciu z uwagi na toczące się postępowanie w sprawie wydania DŚU jest pismo jednego z RDOŚ:

(...) informujemy, iż raport o oddziaływaniu na środowiska dla przedsięwzięcia (...) informujemy, iż na dzień dzisiejszy w/w dokument podlega udostępnieniu.

Wobec powyższego zgodnie z obowiązującą procedurą określoną w przepisach ustawy (...) oraz zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska (...) za wyszukanie informacji oraz przekształcenie informacji w formę wskazaną we wniosku pobiera się opłatę:

Lp.	Czynność urzędowa	Kwota [zł]
1.	Wyszukanie do 10 dokumentów	5,00

Łączna opłata za wyszukanie i przekształcenie informacji wynosi 5,00 zł.

Ramka 5.10. Nieuzasadnione naliczanie opłat za udostępnianie informacji o środowisku

Zasady naliczania opłat za udostępnianie informacji o środowisku wydają się mało czytelne zarówno dla osób wnioskujących o informację, jak i dla organów ją udostępniających. W konsekwencji, w części przypadków opłaty naliczane są w sytuacjach, w których wnioskodawca nie powinien być obciążany określonymi kosztami. Przykładem tego typu sytuacji jest pismo jednego z RDOŚ:

Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w (...) przekazuje wnioskowany dokument, t.j. raport o oddziaływaniu na środowisko dla inwestycji (...) w postaci plików komputerowych na nośnikach CD i DVD (trzy płyty) załączonych do niniejszego pisma.

Jednocześnie informuję, iż zgodnie z art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziału społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko za wyszukanie informacji, przekształcanie informacji w formę wskazaną we wniosku, sporządzanie kopii dokumentów pobiera się stosowne opłaty w wysokości odzwierciedlającej związane z tym uzasadnione koszty. Opłatę za udostępnienie informacji nalicza się na podstawie rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2010 r. w sprawie opłat za udostępnianie informacji o środowisku (Dz.U. nr 215, poz. 1415). Stawki opłat zgodnie z ww. rozporządzeniem wynoszą:

- za wyszukanie informacji 5,00 zł (§2.1 ww. rozporządzenia),
- za udostępnienie informacji w formie elektronicznej, pobiera się opłatę 1,50 zł za każdą płytę CD lub DVD (3 szt.),
- 5,70 zł – za przesłanie kopii dokumentów lub danych drogą pocztową pobiera się opłatę w wysokości podanej w obowiązującym cenniku usług pocztowych(...).

Na podstawie przedłożonego w tut. urzędzie wniosku opłata za udostępnienie informacji wynosi w sumie 15,20 zł (słownie: piętnaście złotych, dwadzieścia groszy).

Jednakże tak naliczone opłaty obejmują również opłatę za wyszukanie raportu jako informacji znajdującej się w publicznie dostępnym wykazie danych o środowisku. Co równie ważne, opłaty zostały naliczone za udostępnienie informacji w formie odmiennej od wnioskowanej (wniosek mówił o przesłaniu raportu w formie elektronicznej jako załącznik do wiadomości e-mail), bez uprzedniego poinformowania wnioskującego o tym zamiarze. Pełniejszy komentarz prawny dotyczący tego zagadnienia jest przedstawiony w tekście.

albo (ii) jeżeli w terminie 14 dni od dnia otrzymania powiadomienia, o którym mowa w pkt 1 powyżej, podmiot żądający informacji nie złoży wniosku w sposób lub w formie wskazanych w powiadomieniu, organ administracji winien wydać decyzję o odmowie udostępnienia informacji w sposób lub w formie określonych we wniosku.

Informacja o środowisku – jeżeli tylko warunki techniczne to umożliwiają – powinna być udostępniona w sposób i formie wskazanych we wniosku (art. 15, ust. 1 UOOŚ).

Udostępnienie informacji o środowisku w sposób inny niż wskazany we wniosku bez odpowiedniej modyfikacji wniosku przez wnioskodawcę, z jednoczesnym obciążeniem wnioskodawcy kosztami z tego powodu, jawi się jako działanie nieprawidłowe.

5.12. Pobieranie opłat za informacje zawarte w dokumentach, o których dane muszą zostać umieszczone w publicznie dostępnych wykazach

Art. 21, ust. 1 UOOŚ jest jednoznaczny w kwestii kosztów za wyszukanie raportu o oś: „Wyszukiwanie i przeglądanie w siedzibie organu administracji dokumentów wyszczególnionych w publicznie dostępnym wykazie jest bezpłatne”.

Oznacza to, że wyszukanie dokumentów, o których mowa w art. 21, ust. 1 i 2, jest bezpłatne, i to nie tylko w sytuacji, gdy przeglądanie następuje w siedzibie organu administracji. Wskazać bowiem trzeba, że dwie czynności są bezpłatne w odniesieniu do dokumentów wyszczególnionych w publicznie dostępnym wykazie:

- wyszukanie ww. dokumentów;
- przeglądanie ww. dokumentów w siedzibie organu administracji.

Natomiast co do momentu pobierania opłat stwierdzić wypada, że § 6, zd. 1 Rozporządzenia określa jedynie, iż: „Opłaty, o których mowa w § 2–5, uiszcza się w terminie 14 dni, przez wpłatę do kasy, na rachunek bankowy właściwego organu administracji lub przy odbiorze przesyłki”. Przepis ten zatem nie określa, od którego momentu należy liczyć termin 14 dni, czyli nie pozwala stwierdzić, czy opłata powinna być uiszczona przed czy po udostępnieniu informacji o środowisku.

Słusznie wskazuje Magdalena Bar, autorka komentarza do ustawy o dostępie do informacji o środowisku, że „dopuszczenie uprzedniego (zaliczkowego) pobierania opłat za udostępnianie informacji budziłoby wątpliwości pod względem zgodności z dyrektywą 2003/2004, która w pkt 18 preambuły mówi wyraźnie, że »zaliczki« (czyli opłaty przed udostępnieniem informacji) mogą być wymagane tylko w wyjątkowych sytuacjach. W związku z tym przepisy polskie należałoby – zgodnie z zasadą wykładni pronijniej – interpretować jako niepozwalające na żądanie uprzedniego uiszczenia opłaty” (komentarz do art. 28 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, System Informacji Prawnej LEX OMEGA, stan prawny na dzień 30 lipca 2014 r.).

W cytowanym komentarzu trafnie także wskazano, że zasadne byłoby wprowadzenie jasnego przepisu obligującego organ administracji do poinformowania wnioskodawcy o wysokości opłaty za żądane informacje, tak żeby wnioskodawca nie został zaskoczony wysokością opłaty po tym, jak mu udostępniono informację o środowisku.

Innymi słowy, powiedzieć można, że w chwili obecnej praktyka organów, szczególnie częsta w odniesieniu do gmin, polegająca na wzywaniu wnioskodawcę do uiszczenia opłaty w terminie 14 dni od doręczenia wezwania pod rygorem zwrotu wniosku, stosownie do art. 261 KPA (odmowa udostępnienia informacji o środowisku z tego powodu nie znajduje podstawy normatywnej w art. 16 ani 17 UOOŚ), jest nie do końca mocno osadzona w przepisach i przedłuża udostępnienie informacji o środowisku, jednak chroni wnioskodawcę przed koniecznością uiszczenia opłaty w wysokości, na którą nie był przygotowany.

Jednak powyższe uwagi odnoszą się tylko do wyszukania dokumentów innych niż te wymienione w art. 26, ust. 1 UOOŚ, a nie dokumentów, o których wprost mowa

w tym przepisie – za wyszukanie tych dokumentów, jak wskazano na wstępie, nie pobiera się opłaty w ogóle. W tym świetle przytoczone w rozdziale 4.4 statystyki naliczania opłat w analizowanej próbie są świadectwem powszechnego niewłaściwego stosowania przepisów UOOŚ.

5.13. Zapewnienie udziału społeczeństwa przed zgromadzeniem całej dokumentacji sprawy

Koniecznym elementem postępowania w przedmiocie wydania decyzji wymagającej udziału społeczeństwa jest właściwe przeprowadzenie procesu udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji. Normuje to m.in. art. 33, ust. 1 UOOŚ, który w pkt 5 stwierdza, że organ administracji ma obowiązek podać do publicznej wiadomości informacje o możliwościach zapoznania się z niezbędną dokumentacją sprawy oraz o miejscu, w którym jest ona wyłożona do wglądu, zaś w pkt 6 nakazuje podać do publicznej wiadomości informacje o możliwości składania uwag i wniosków.

Podkreślenia wymaga, że realizacja ww. uprawnień przez społeczeństwo jest wyłączona, gdy organ realizuje wskazane obowiązki na etapie postępowania, w którym kompletny materiał potrzebny do wydania decyzji nie został zebrany. Uwaga ta w praktyce dotyczy przede wszystkim sytuacji, w której złożony przez inwestora raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko wymaga zmian lub uzupełnień, zwłaszcza jeśli organ sam zażądał tych zmian lub uzupełnień.

Problem ten został dostrzeżony przez krajowe sądy administracyjne. W wyroku z dnia 7 czerwca 2011 r. (sygn. II SA/Lu 160/11, LEX nr 993399) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie stwierdził, że przedwczesna informacja w zakresie art. 33, ust. 1, pkt 5 oraz 6 ustawy o dostępie do informacji o środowisku, gdy dokumentacja sprawy nie zawiera jeszcze „całej niezbędnej dokumentacji obrazującej charakter, zakres i rodzaj planowanego przedsięwzięcia”, skutkuje „pozbawieniem uczestników postępowania ich zagwarantowanych ustawą praw”. W tym samym tonie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 24 października 2012 r. (sygn. II SA/Go 574/12, LEX nr 1248949), stwierdzając w uzasadnieniu wyroku, że „pomimo przedłożenia przez inwestora uzupełnionego raportu oceny oddziaływania spornego przedsięwzięcia na środowisko, [organ administracji] nie umożliwił udziału społeczeństwa poprzez składanie wniosków i zastrzeżeń w odniesieniu do tego dokumentu, uchybiając tym samym dyspozycji art. 33, ust. 1, pkt 6–8 w zw. z art. 79, ust. 1 ustawy. Wprawdzie organ opublikował obwieszczenie o zakończeniu postępowania, lecz nie zapewnił społeczeństwu możliwości – z poszanowaniem powołanych przepisów – odniesienia się do uzupełnionego dokumentu raportu. Zapewniając udział społeczeństwa w toku postępowania, organ powinien, zdaniem Sądu, stosownie do treści art. 33 ustawy, poinformować o tej okoliczności społeczeństwo. Zgodzić się należy z oceną wyrażoną przez organ II instancji, że faktycznie wiązać się to powinno z informowaniem o kolejnych etapach tego postępowania i umożliwieniem zgłoszenia wniosków i zastrzeżeń w odniesieniu do złożonego przez inwestora tekstu raportu oceny oddziaływania (por. art. 33, ust. 1 i 2 w zw. z art. 79, ust. 1 ustawy)”.

Zagadnienie to zostało również omówione przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w opracowaniu (Grudzińska, Zarzecka 2011) „Zmiany w postępowaniach administracyjnych w sprawach ocen oddziaływania na środowisko”⁴, gdzie stwierdzono:

„Kiedy przeprowadza się udział społeczeństwa w postępowaniu, w którym raport o oddziaływaniu na środowisko charakteryzował się znacznymi brakami merytorycznymi, organ wzywa inwestora do uzupełnień tych niedociągnięć. Często otrzymane uzupełnienia są bardzo obszerne, społeczeństwo powinno mieć dostęp do całego raportu wraz z uzupełnieniami i jeśli aneksy do raportu wpłynęły po udziale społeczeństwa, należy go powtórzyć. Jeśli spodziewanych jest kilka uzupełnień, udział społeczeństwa należy powtórzyć po zgromadzeniu całej dokumentacji uzupełniającej, by nie prowadzić go za każdym razem, kiedy wpłynie nowy dokument.

Dodać trzeba, iż decyzja kończąca postępowanie przeprowadzone bez powtórzenia tych czynności wydana jest z rażącym naruszeniem prawa, a wada tego typu stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności decyzji”.

Podsumowując, powiedzieć można, że jest rzeczą oczywistą, iż uzupełnienie dokumentacji sprawy – w tym przede wszystkim przez zmianę lub uzupełnienie kluczowego dokumentu, jakim jest raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko – wywołuje konieczność umożliwienia społeczeństwu zgłoszenia wniosków i zastrzeżeń do uzupełnionego materiału dowodowego. Odmienne działanie organu administracji stanowi naruszenie wiążących przepisów ustawowych i skutkuje istotną wadliwością całego postępowania.

Przepisy oraz orzecznictwo w tym względzie są jednoznaczne i nie wymagają zmiany, natomiast konieczne jest ujednoczenie działań organów administracji zajmujących się tą problematyką tak, ażeby nie popełniały błędów, o których mowa w niniejszym punkcie.

5.14. Nierówne traktowanie podmiotów żądających udostępnienia informacji o środowisku

Dane przedstawione w rozdziale 4 wskazują, że przy wnioskowaniu o udostępnienie raportu oos osoby prawne często traktowane są odmiennie niż osoby fizyczne. Po pierwsze, w gminach osoby prawne uzyskiwały raport wyraźnie szybciej niż osoby fizyczne. Po drugie, osoby fizyczne były wyraźnie częściej obciążane kosztami (na dodatek nieuzasadnionymi, w świetle rozdz. 5.13) udostępniania informacji. Po trzecie, osobom fizycznym znacząco częściej zdarzało się nie uzyskać – z niewiadomych powodów – żadnej odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji.

Nie ulega wątpliwości, że prawo do uzyskania od właściwego organu administracji informacji o środowisku przysługuje każdemu (art. 8 w zw. z art. 4 UOOŚ). Ustawa nie czyni rozróżnienia co do rodzaju podmiotu uprawnionego do uzyskania informacji o środowisku. Oznacza to, że jeśli informacji o środowisku podlega udostępnieniu, to winna ona zostać udostępniona na tych samych zasadach (tzn. m.in. w tej samej formie

⁴ Opracowanie dostępne jest również pod adresem: http://www.gdos.gov.pl/files/artykuly/5073/Zmiany_w_postepowaniach_administracyjnych_w_sprawach_ocen_oddziaływania_na_srodowisko.pdf.

oraz w tym samym terminie) osobom fizycznym, osobom prawnym oraz innym jednostkom organizacyjnym, którym ustawa przyznaje zdolność prawną.

Za niezadowalającą należy uznać sytuację, w której organy administracji częściej pozytywnie rozstrzygają wnioski składane przez osoby prawne (i, ogólnie rzecz biorąc, podmioty inne niż osoby fizyczne) niż wnioski składane przez osoby fizyczne, oczywiście z tym zastrzeżeniem, że spostrzeżenie to jest trafne, gdy chodzi o wnioski o tej samej lub analogicznej treści.

Takiego rodzaju postępowanie narusza podstawową zasadę równości, określoną w art. 32 Konstytucji, jak również zasadę zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej, ujętą w art. 8 KPA.

6. Problemy związane ze zgłaszaniem udziału organizacji społecznych w postępowaniach dotyczących środowiska

6.1. Żądanie od wnioskodawcy dodatkowych dokumentów

Problem żądania przez organy administracji odpisu z KRS albo odpisu statutu organizacji społecznej jest tyleż powszechny, co złożony.

Po pierwsze, dla porządku trzeba stwierdzić, że jest rzeczą oczywistą, iż organy administracji muszą mieć dostęp do dokumentu potwierdzającego zarówno zasady reprezentacji danej organizacji społecznej, jak i skład osobowy jej organów oraz jej cele statutowe tak, ażeby móc ocenić, czy zasadne jest dopuszczenie jej do toczącego się postępowania.

Po drugie, nie jest już w pełni zrozumiałe, dlaczego organy administracji niejednokrotnie żądają od zgłaszającego złożenia odpisu z KRS oraz odpisu statutu w celu ustalenia ww. okoliczności.

Zgodnie z art. 8, ust. 1 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz.U. z 2013 r., poz. 1203 z późn. zm.) KRS jest jawny. Zgodnie z art. 8, ust. 3 rzeczony ustawy, każdy ma prawo otrzymać, również drogą elektroniczną, poświadczony odpisy, wyciągi, zaświadczenia i informacje z KRS, przy czym, zgodnie z art. 4, ust. 4aa rzeczony ustawy, pobrane samodzielnie wydruki komputerowe aktualnych informacji o podmiotach wpisanych do Krajowego Rejestru Sądowego mają moc zrównaną z mocą dokumentów wydawanych przez Centralną Informację Krajowego Rejestru Sądowego, o których mowa w ust. 3 rzeczony ustawy (tj. odpisów, wyciągów i zaświadczeń), jeżeli posiadają cechy umożliwiające ich weryfikację z danymi zawartymi w KRS.

Co istotniejsze jednak, żaden przepis UOoŚ ani KPA nie wymaga, by do zgłoszenia udziału organizacji w postępowaniu był załączony odpis z Krajowego Rejestru Sądowego ani odpis statutu organizacji społecznej. Brak takiego załącznika nie stanowi zatem braku formalnego zgłoszenia i nie ma żadnych podstaw, by organ administracji korzystał z art. 64, ust. 2 KPA – w pierwszej kolejności by wezwać zgłaszającego do uzupełnienia braku formalnego, a następnie (gdy „brak” nie zostanie uzupełniony) do pozostawienia zgłoszenia bez rozpoznania.

Problem ten dostrzeżony został przez sądy administracyjne, czego przykładem jest wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26

października 2007 r. (sygn. VII SAB/Wa 42/07, LEX nr 441237), w którym orzeczono, że „wprawdzie obowiązek załączenia do podania dokumentów z KRS przewiduje szereg aktów normatywnych (w większości rozporządzeń), zawierających przepisy szczególne do KPA, jednak zawarty w nich obowiązek dotyczy ściśle określonych postępowań administracyjnych i wyłącznie w fazie ich rozpoczęcia organ prowadzący postępowanie będzie miał uprawnienie do wezwania jednostki organizacyjnej o nadesłanie odpisu, wyciągu czy zaświadczenia z KRS w trybie art. 64, § 2 KPA. Przy czym unormowania te jako przepisy *lex specialis* nie uprawniają do tego, aby organy mogły formułować wspomniane wezwania w każdym prowadzonym postępowaniu”. Orzeczenie to stanowi nieco szersze ujęcie wcześniejszego orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 12 maja 2006 r. I OSK 869/05, LEX nr 236563), w którym Sąd ten orzekł, że „wezwanie wystosowane w trybie art. 64, § 2 KPA powinno służyć wyłącznie usunięciu braków formalnych wynikających ze ściśle określonych przepisów i nie może zmierzać do merytorycznej oceny przedstawionego wniosku oraz jego załączników. Zatem tylko wtedy, gdy przepis powszechnie obowiązującego prawa ustanawia wprost określone wymogi co do składanego podania, organ może skutecznie żądać ich spełnienia”.

Skoro zatem ani UOOŚ, ani tym bardziej KPA nie zawierają przepisu zobowiązującego zgłaszającego do załączenia odpisu z KRS ani odpisu statutu do zgłoszenia organizacji do udziału w postępowaniu, to organ administracji nie ma podstawy prawnej, by żądać od niego przedłożenia tych dokumentów.

Po trzecie, wypada nadmienić, że powyższe uwagi odnoszą się do tych okoliczności, które mogą zostać wprost ustalone na podstawie danych zawartych w publicznie dostępnym rejestrze (np. w KRS). W przypadku pełnomocnictwa przedłożonego dopiero na etapie postępowania administracyjnego pełnomocnik ma obowiązek złożenia oryginalnego albo urzędowo poświadczonego pełnomocnictwa, o czym wprost stanowi art. 33, § 3 KPA. Zatem w sytuacji, gdy pełnomocnik organizacji społecznej złoży w jej imieniu zgłoszenie chęci udziału w postępowaniu, to organ administracji może żądać od niego przedłożenia wraz z wnioskiem oryginalnego lub urzędowo poświadczonego pełnomocnictwa pod rygorem pozostawienia pisma bez rozpoznania; jednak nie ma podstaw prawnych do tego, by żądać przedłożenia odpisu z KRS.

6.2. Wezwanie do uzupełnienia braków zgłoszenia bez prawidłowego pouczenia zgłaszającego o konsekwencjach braku ich uzupełnienia

W przypadku, gdy zgłoszenie zawiera braki formalne, które rodzą konieczność zastosowania przez organ administracji art. 64, § 2 KPA, wezwanie do uzupełnienia braków zgłoszenia winno przede wszystkim zawierać pouczenie, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie zgłoszenia bez rozpoznania. Można powiedzieć, że jest to jedyny wymóg formalny „wezwania”, o którym mowa w art. 64, § 2. Nie jest zatem konieczne podanie w takim wezwaniu podstawy prawnej wezwania (choć oczywiście jest to wskazane). Jest za to konieczne zawarcie w wezwaniu pouczenia, które byłoby tożsame lub równoznaczne z tym wymienionym w art. 64, § 2 KPA. Brak takiego pouczenia

stanowi istotną wadliwość czynności organu administracji, przez którą organ administracji nie może pozostawić zgłoszenia bez rozpoznania, nawet jeśli adresat wezwania nie usunął dostrzeżonych przez organ administracji braków.

6.3. Stosowanie ogólnych przepisów prawa administracyjnego do postępowania wymagającego udziału społeczeństwa

Zdziwienie może budzić to, że niektórym organom administracji wciąż sprawia trudność relacja pomiędzy art. 44, ust. 1 UOOŚ i art. 31, § 1 KPA, gdy tymczasem jest oczywiste, że art. 44, ust. 1 UOOŚ stanowi przepis szczególny wobec art. 31, § 1 KPA i wyłącza jego stosowanie w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa (potwierdza to m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 27 maja 2010 r., II SA/Wr 89/10, LEX 674622).

Analiza obydwu ww. przepisów pozwala łatwo dostrzec, że gdy organizacja ekologiczna zgłasza chęć uczestniczenia w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, musi ona wykazać jedynie, że (i) jest organizacją ekologiczną w rozumieniu UOOŚ oraz (ii) jej cele statutowe uzasadniają jej udział w tym postępowaniu. Nie musi ona wykazywać interesu społecznego w jej udziale w postępowaniu, co miałyby miejsce, gdyby chodziło o postępowanie inne niż postępowanie wymagające udziału społeczeństwa, w którym zastosowanie znalazłby przepis art. 31 KPA.

Jako niewłaściwą należy ocenić sytuację, w której w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa organ administracji, powołując się na art. 31, ust. 1 KPA (zwykle w związku z art. 44, ust. 1 UOOŚ) żąda uzupełnienia wniosku przez wykazanie interesu społecznego odnoszącego się do konkretnego postępowania.

6.4. Odmowa dopuszczenia organizacji ekologicznej do udziału w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa z powodu zbyt dużej liczby uczestników postępowania

Fundamentalnym uprawnieniem organizacji ekologicznych jest możliwość uczestniczenia w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa na prawach strony. Zasady wstąpienia przez organizacje ekologiczne do takiego postępowania określone są w art. 44, ust. 1 UOOŚ, z którego wynika, że badaniu podlegają tylko dwie okoliczności: (i) to, czy organizacja społeczna jest organizacją ekologiczną oraz (ii) czy cele statutowe uzasadniają udział tej organizacji w danym postępowaniu. Jedynie wykluczenie zaistnienia którejś z tych okoliczności (albo ich obydwu) pozwala organowi odmówić udziału organizacji w postępowaniu – taką okolicznością nie jest liczba organizacji ekologicznych już uczestniczących w postępowaniu. Innymi słowy, nie jest dopuszczalne, by organ administracji odmówił organizacji ekologicznej udziału w postępowaniu, jeśli jej cele statutowe uzasadniają taki udział, z tego powodu, że – zdaniem organu – w po-

stępowaniu już jest wystarczająco dużo uczestników. Takie działanie organu administracji jest całkowicie pozbawione podstawy prawnej.

Wypada nadmienić, że problem ten zdaje się wynikać z konfuzji, którą wywołuje wśród organów administracji relacja pomiędzy art. 44, ust. 1 ustawy o dostępie do informacji o środowisku a art. 31, ust. 1 KPA. O ile art. 31, ust. 1 KPA pozwala organowi administracji badać spełnienie przesłanki interesu społecznego i w ten sposób ocenić, czy mnożenie kolejnych uczestników – organizacji społecznych przyczynia się do realizacji interesu społecznego w postępowaniu (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 czerwca 2012 r., II OSK 614/11, LEX nr 1252126), o tyle badanie tej przesłanki jest wyłączone w postępowaniach, w których zastosowanie znajdzie art. 44, ust. 1 UOOŚ.

6.5. Problem fundacji jako organizacji społecznej

Wciąż zdarzają się przypadki, w których organy administracji odmawiają fundacjom udziału w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa z tego powodu, że – zdaniem tych organów – fundacje nie są organizacjami społecznymi, o których mowa w art. 3, ust. 1, pkt 10 UOOŚ. Wśród 96 postępowań analizowanych w niniejszym opracowaniu również jeden taki przypadek miał miejsce. Z całą mocą trzeba stwierdzić, że jest to działanie całkowicie nieprawidłowe, oparte na zupełnie błędnych podstawach.

O tym, że fundacja jest organizacją społeczną w rozumieniu przepisów odnoszących się do postępowania sądowoadministracyjnego (a zatem także do postępowania administracyjnego, bowiem nie ma powodu, dla którego pojęcie „organizacji społecznej” ma mieć inne znaczenie w postępowaniu administracyjnym i w postępowaniu sądowoadministracyjnym), przesądził Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale 7 sędziów NSA z dnia 12 grudnia 2005 r. (sygn. II OPS 4/05, LEX nr 167966). Potwierdzone to zostało również w późniejszych orzeczeniach, w tym np. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 14 lutego 2013 r. (sygn. II SA/Gd 58/12, 1370555): „Fundacja, co do zasady, stanowi organizację społeczną uprawnioną do udziału w postępowaniu sądowoadministracyjnym”.

Nie ma w chwili obecnej żadnej wątpliwości, że fundacja – podobnie jak inne organizacje wymienione w art. 12 Konstytucji RP oraz art. 5, § 1, pkt 5 KPA – może brać udział w postępowaniu administracyjnym, i to zarówno w postępowaniu prowadzonym na zasadach „ogólnych”, jak i tym wymagającym udziału społeczeństwa.

W związku z powyższym stwierdzić trzeba, że nie jest prawidłowe działanie organu administracji, polegające na odmowie fundacji będącej organizacją ekologiczną udziału w postępowaniu z udziałem społeczeństwa ze względu na jej formę prawną.

6.6. Problem pozostawienia wniosku bez rozpoznania

Należy odróżnić sytuację, w której organ administracji dochodzi do wniosku, że nie są spełnione przesłanki dla dopuszczenia organizacji ekologicznej do udziału w postępowaniu zawarte w art. 44, ust. 1 ustawy o dostępie do informacji o środowisku i odmawia

organizacji ekologicznej dopuszczenia do udziału w postępowaniu, od sytuacji, w której wniosek zawiera braki formalne, które nie zostały uzupełnione i z powodu których organ pozostawia wniosek bez rozpoznania.

Pierwsza opisana wyżej sytuacja dotyczy kwestii materialnych i wymaga od organu wydania postanowienia, od którego służy zażalenie.

Druga opisana wyżej sytuacja dotyczy kwestii formalnych i wymaga jedynie sporządzenia przez organ odpowiedniej adnotacji w aktach sprawy, że podanie zawiera wadę określoną w art. 64 KPA i że wskutek tego stało się bezskuteczne z mocy prawa (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 marca 2010 r., III SA/Wa 1986/09, LEX nr 606848). Jest to zatem czynność, która mieści się w grupie aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej (innych niż decyzje i postanowienia), dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa – tj. art. 3, § 2, pkt 4 p.p.s.a. (tak rozstrzygnął Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 2 marca 2011 r., II FSK 2624/10, LEX nr 842886). Należy jednak podkreślić, że jest to sytuacja, która powinna się zdarzać tylko i wyłącznie wówczas, gdy chodzi o rzeczywisty brak formalny wniosku (podania). Jeżeli zatem zgłoszenie chęci udziału organizacji w postępowaniu jest kompletne (tj. zawiera wszystkie wymagane prawem elementy), to organ administracji nie może pozostawić bez rozpoznania takiego zgłoszenia, uprzednio wzywając zgłaszającego do uzupełnienia „braków” zgłoszenia przez dołączenie dokumentów, których nie miał on obowiązku doń dołączyć.

6.7. Problem sposobu dopuszczenia organizacji ekologicznej do udziału w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa

W chwili obecnej przepisy dotyczące udziału organizacji ekologicznych w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa nie określają, w jaki sposób następuje dopuszczenie tych organizacji do takich postępowań. Przepisy te, a konkretnie art. 44, ust. 4 UOOŚ, stanowią jedynie, że odmowa dopuszczenia organizacji ekologicznych do takich postępowań następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie.

Powyżej opisana okoliczność rodzi oczywiste problemy praktyczne, polegające po pierwsze na tym, że organy administracji przyjmują różne formy dopuszczenia organizacji ekologicznych do postępowania, oraz po drugie na tym, że organy administracji często w ogóle nie informują organizacji ekologicznej o tym, że została ona dopuszczona do postępowania, przez co przez pewien okres organizacja ta jest nieświadoma tego, że uczestniczy w postępowaniu na prawach strony.

Wobec braku przepisów wprost i jasno normujących to zagadnienie, zasadna byłaby nowelizacja ustawy o dostępie do informacji o środowisku tak, ażeby dopuszczenie organizacji ekologicznej do postępowania następowało przez podjęcie jednoznacznej czynności (np. przez wydanie postanowienia).

7. Podsumowanie i wnioski

1. Odpowiadając na wniosek o udostępnienie informacji o środowisku, 74% gmin i 70% RDOŚ udostępniło raport ooś w żądanej formie, wysyłając go wnioskodawcy drogą elektroniczną. W dalszych 12% (gminy) lub 19% (RDOŚ) przypadków raport został udostępniony w formie elektronicznej z wykorzystaniem nośników przesyłanych standardową pocztą. W pozostałych 14% i 11% przypadków raport nie został efektywnie udostępniony podmiotowi wnioskującemu.
2. Przyczyny nieudostępnienia raportu przez organ obejmowały szeroki wachlarz deklarowanych powodów. Żaden z nich nie znajdował uzasadnienia w świetle prawidłowej interpretacji zapisów UOOŚ. 8% wniosków o udostępnienie informacji skierowanych do gmin pozostało bez skutecznie dostarczonej odpowiedzi organu. Mechanizmy odpowiedzialne za brak skutecznej odpowiedzi gmin pozostają niejasne. Niewątpliwie jednym z powodów trudności w udostępnianiu raportów ooś jest ich forma – bardzo często raport składa się z wielu plików o dużej objętości, nierzadko przekraczających w sumie 100 MB.
3. Podstawowym problemem związanym z właściwym udostępnianiem informacji o środowisku jest przewlekłość w udzielaniu odpowiedzi przez organy administracji publicznej. Przeważająca większość udostępnień raportu we wnioskowanej formie lub w formie zbliżonej do wnioskowanej była dokonywana z rażącym naruszeniem 1-dniowego terminu odpowiedzi przewidzianego w UOOŚ. Średni czas oczekiwania na odpowiedź organu wynosił około 14 dni (gminy) lub 8 dni (RDOŚ). Tylko około 15–20% organów było w stanie udostępnić raport ooś w terminie 3 dni od daty wpływu wniosku. Blisko 30% gmin potrzebuje przynajmniej 15–16 dni na udostępnienie raportu ooś (lub udzielenie odmowy jego udostępnienia). Łącznie mniej więcej połowa gmin udostępniała raport w czasie przekraczającym 10 dni.
4. Przewlekłe udostępnianie raportów ooś stanowi czynnik znacząco upośledzający możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniach dotyczących wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia.
5. Powszechną praktyką obejmującą 6% wniosków o udostępnienie raportu ooś skierowanych do gmin i 31% wniosków do RDOŚ było naliczanie opłat za udostępnienie (wyszukanie lub przetworzenie) informacji, która nie podlega opłatom w świetle zapisów UOOŚ.
6. W 2/3 przypadków wymagających przekazania wniosku o udostępnienie informacji do innego organu, gminy i RDOŚ nie dopełniały tego obowiązku i odmawiały udostępnienia raportu ooś.
7. Organy traktowały w zróżnicowany sposób osoby fizyczne i osoby prawne, znacząco wolniej udzielając informacji osobom fizycznym i częściej obciążając je (nieuza-

- sadnionymi) opłatami za wyszukanie i przetworzenie informacji. Podobnie większa część przypadków braku skutecznie doręczonej odpowiedzi gmin na wnioski o udostępnienie raportu ooś dotyczyła osób fizycznych.
8. Udział organizacji ekologicznych w postępowaniach odnoszących się do DŚU był utrudniony z uwagi na powszechną praktykę organów, wymagających dostarczenia przez zgłaszające się organizacje informacji o celach statutowych i sposobach ich reprezentacji. Pomimo że tego typu dane są możliwe do weryfikacji w powszechnie dostępnych elektronicznych bazach danych (elektroniczny KRS na stronach Ministerstwa Sprawiedliwości), 24% gmin oraz 50% RDOŚ żądało od organizacji dostarczenia tych lub podobnych dokumentów drogą listową.
 9. Innym czynnikiem utrudniającym skuteczny udział organizacji ekologicznych w postępowaniach dotyczących DŚU była opieszałość organów w udzielaniu ewentualnych postanowień odmownych. W połączeniu z instytucją milczącej zgody organu na udział organizacji w postępowaniu pozwalało to na wydawanie decyzji środowiskowych w warunkach, w których status organizacji w przedmiotowym postępowaniu pozostawał niejasny.
 10. Przedstawione wyżej zjawiska skutecznie i powszechnie, w skali dalekiej od „incydentalnych przypadków”, upośledzają społeczny udział w decyzjach dotyczących środowiska i jego ochrony oraz dostęp społeczeństwa do informacji o środowisku. Skuteczne wdrożenie mechanizmów Konwencji z Aarhus transponowanych do UOOŚ wymaga zmiany opisanych w niniejszym raporcie powszechnych praktyk organów administracji publicznej.

8. Rekomendacje

1. Większość opisanych w raporcie nieprawidłowości we wdrażaniu mechanizmów Konwencji z Aarhus jest konsekwencją niewłaściwego stosowania istniejącego prawa. Wynika ono bardziej z niedostatecznej wiedzy i ograniczonej sprawności organów niż wadliwych rozwiązań systemowych wymagających zmian w UOOŚ lub innych regulacjach prawnych. Wymaga to poprawy stanu wiedzy urzędników z wykorzystaniem rozmaitych dostępnych narzędzi (szkolenia, publikacje, weryfikacje). Niezależnie od powyższego wskazane wydaje się jednak wprowadzenie kilku zmian w obowiązujących przepisach.
2. Konieczne wydaje się uściślenie definicji pojęć użytych w rozporządzeniu w sprawie opłat za udostępnienie informacji. Obecnie nie jest jasne, w jakich sytuacjach należy stosować termin „wyszukanie” informacji. Ponadto nie jest jasne, kiedy – w relacji do momentu udostępnienia informacji wnioskującemu – należna opłata powinna zostać pobrana.
3. Wskazane jest wyraźne określenie w UOOŚ, że pierwotnie złożony raport oraz dokumenty go uzupełniające lub modyfikujące podlegają udostępnieniu w każdym stadium postępowania. Obecnie można to wyinterpretować z istniejących przepisów, ale częstość odmowy udostępnienia raportu z uwagi na to, że „nie jest to dokument ostateczny”, skłania do sugestii, by kwestie te bardzo wyraźnie ująć w krajowych przepisach. Należy tu również pamiętać, że wytyczne GDOŚ (Grudzińska, Zarzecka 2011) prezentują w tej kwestii pogląd przeciwny do przedstawionego w niniejszym opracowaniu, co – w przypadku wdrożenia powyższej rekomendacji – wymaga ewentualnego ujednoczenia interpretacji.
4. Konieczne jest doprecyzowanie formy elektronicznej składanych raportów – należy ograniczyć liczbę plików, w których przekazywany jest raport, oraz ich objętość tak, by ich przesyłanie drogą elektroniczną czy zamieszczanie na stronach www organów nie stanowiło problemu.
5. Potrzebne jest doprecyzowanie sposobu, w jaki następuje dopuszczenie organizacji społecznej do udziału w postępowaniu. Obecny system, przewidujący z jednej strony postanowienie odmowne, a z drugiej – „milczącą zgodę” organu, wydaje się generować więcej problemów niż korzyści.
6. Niezbędne jest również wprowadzenie szczególnego trybu (odrębnego od tego ujętego w art. 35–37 KPA) dyscyplinowania organu administracji za opieszale działanie. Chodziłoby o to, żeby albo przyspieszyć dyscyplinowanie organu, albo o stworzenie bardziej surowych sankcji za brak działania lub jego opieszalność.
7. Konieczne jest zdyscyplinowanie organów do korzystania z dostępnego on-line systemu bazodanowego zawierającego kompletną informację o danych rejestrowych organizacji i stowarzyszeń (elektroniczny KRS na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości). Organy administracji publicznej miały być podstawowym beneficjentem tego systemu i powszechne obecnie ignorowanie jego istnienia jest niezrozumiałe i niespójne z ideą cyfrowego państwa.

Literatura

- Grudzińska I., Zarzecka J. 2011. Zmiany w postępowaniach administracyjnych w sprawach ocen oddziaływania na środowisko. GDOŚ, Warszawa.
- Hilbe J.M. 2014. Modeling Count Data. Cambridge University Press.
- NIK 2010. Informacja o wynikach kontroli zapewnienia społeczeństwu udziału w postępowaniach dotyczących środowiska. Raport KSR-410-18/2009. Warszawa.
- MŚ (=Ministerstwo Środowiska) 2014. Raport z wykonania Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz o dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska za lata 2011–2013. Dokument dostępny on-line: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/NIR_2014/NIR_2014_Poland_pl.docx>
- R Core Development Team 2013. R: A language and environment for statistical computing. R Foundation for Statistical Computing, Vienna, Austria (www.R-project.org/).
- Szreder M. 2004. Metody i techniki sondażowych badań opinii. PWE, Warszawa.
- Thompson S.K. 2002. Sampling. 2nd ed. Wiley, New York.
- Valliant R., Dever J.A., K F. 2013. Practical Tools for Designing and Weighting Survey Samples. Springer, New York.

Załącznik 1. Metodyka doboru próby

1. Wstęp

W ramach projektu „Konwencja z Aarhus w praktyce – obywatelski monitoring administracji publicznej i dialog na rzecz zmian” realizowanego przez Fundację Greenmind jako część szwajcarskiego programu współpracy z nowymi krajami członkowskimi Unii Europejskiej zaplanowano m.in. sondażowe badania na próbie 320 organów administracji publicznej (gmin). Celem było uzyskanie ilościowej charakterystyki sposobów postępowania organów administracji proszonych przez osoby fizyczne lub osoby prawne o udostępnienie informacji o środowisku, zgodnie z zapisami ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Podstawowe charakterystyki odpowiedzi organów obejmują np. frekwencję odpowiedzi pozytywnych (względnie frekwencję odpowiedzi pozytywnych spełniających dodatkowe warunki) czy czas uzyskania przez wnioskującego żądanych materiałów.

Dla potrzeb niniejszego projektu jako informację o środowisku zdefiniowaliśmy raport o oddziaływaniu na środowisko (raport ooś) przygotowywany przez inwestora w ramach postępowania administracyjnego prowadzonego w celu uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (DŚU) dla przedsięwzięcia wymagającego oceny oddziaływania na środowisko, zgodnie z art. 59–61 przywołanej ustawy. Tego typu DŚU wydawane są przez dwa organy administracji:

- gminy,
- Regionalnych Dyrektorów Ochrony Środowiska (RDOŚ).

W Polsce istnieje 2479 gmin oraz 16 RDOŚ, wydających corocznie tysiące decyzji środowiskowych w oparciu o raporty ooś. Oznacza to, że nawet w skali krótkich odcinków czasu nie jest możliwe pozyskanie wszystkich tych raportów i analiza postępowania wszystkich organów proszonych o ich udostępnienie. W odniesieniu do gmin konieczne jest zatem zastosowanie metodyki sondażowej (*survey sampling*) umożliwiającej wnioskowanie o cechach populacji generalnej w oparciu o reprezentatywną próbę. Jest to powszechnie stosowane narzędzie analityczne do analizy zjawisk masowych (Thompson 2002, Szreder 2004). W odniesieniu do RDOŚ możliwe było natomiast dotarcie do wszystkich urzędów i uzyskanie interesujących nas charakterystyk ilościowych w oparciu o dane uzyskane ze wszystkich 16 podmiotów. Poniżej przedstawiamy szczegóły zastosowanych technik pobierania

reprezentatywnych prób w zbiorze gmin, a następnie techniki uzyskiwania analogicznej informacji z RDOŚ.

2. Gminy

2.1. Populacja generalna

Populację generalną wyznaczał zbiór 2479 gmin w Polsce. Ponieważ żadna gmina nie została wyłączona z próbkowania, operat losowania był praktycznie tożsamy z populacją generalną i składał się z 2479 rekordów z wybranymi charakterystykami gmin tworzących tabelę 2-wymiarową.

Planując badanie, zakładaliśmy z góry, że gminy mogą różnić się charakterystykami udzielanych odpowiedzi w zależności od liczby mieszkańców oraz od tego, czy na terenie danej gminy znajdują się obszary Natura 2000. Liczba mieszkańców gminy powinna być powiązana z liczbą osób zatrudnionych w urzędzie gminy, co może wpływać na sprawność obsługi wniosków o udostępnienie informacji o środowisku. Z tego powodu osobno potraktowaliśmy gminy wiejskie, gminy wiejsko-miejskie oraz gminy miejskie. Podobnie dopuszczaliśmy możliwość, że urzędy w gminach z obszarami Natura 2000 mogą mieć większe doświadczenie w obsłudze wniosków o udostępnienie informacji o środowisku, gdyż – z uwagi na istnienie obszarów chronionych – stykają się z większą ilością raportów ooś.

W rezultacie operat losowania został *a priori* podzielony na 6 warstw:

- gminy z obszarem Natura 2000 na swoim terytorium
 - gminy wiejskie
 - gminy wiejsko-miejskie
 - gminy miejskie
- gminy bez obszaru Natura 2000 na terytorium
 - gminy wiejskie
 - gminy wiejsko-miejskie
 - gminy miejskie.

Dodatkowo założyliśmy, że charakterystyki odpowiedzi mogą być związane z dwiema dalszymi cechami, opisującymi samo postępowanie administracyjne oraz podmiot zwracający się o udostępnienie informacji o środowisku. Organy administracji mogą mieć łatwiejszy dostęp i chętniej udostępniać informację dotyczącą postępowań otwartych (toczących się, nie zakończonych jeszcze wydaniem DŚU) niż postępowań zakończonych, w których wydano już DŚU lub które zakończyły się umorzeniem (wycofaniem wniosku). Założyliśmy również, że organy w inny sposób mogą traktować wnioski podmiotów, które są osobami fizycznymi, niż wnioski osób prawnych (stowarzyszeń, fundacji itd.). Z tego powodu przyjęliśmy, że próby powinny być pobierane w 4 replikacjach, odzwierciedlających zróżnicowany status wnioskodawcy i charakter postępowania:

- postępowanie zakończone
 - wnioskujący: osoba fizyczna
 - wnioskujący: osoba prawna

- postępowanie otwarte
 - wnioskujący: osoba fizyczna
 - wnioskujący: osoba prawna.

W rezultacie operat losowania obejmował 6 warstw i 4 replikacje. Ponieważ chcieliśmy, by replikacje były zupełnie niezależne od siebie, oznaczało to efektywnie podział operatu losowania na 4 rozłączne, równoliczne podzbiory, w których realizowane były niezależne losowania warstwowe w podziale na 6 warstw. Efektywnie oznaczało to podział pierwotnego zbioru 2479 gmin na $6 * 4$ rozłączne podzbiory (nazywane dalej ramkami losowania), w których realizowaliśmy losowy wybór jednostek analizy.

2.2. Alokacja

Przyjęliśmy, że łączna wielkość próby powinna wynosić 320 gmin, czyli 4 replikacje po 80 gmin. Podstawową kwestią w losowaniu warstwowym jest alokacja jednostek do poszczególnych warstw. Nie dysponując żadnymi danymi wstępnymi na temat wariacji cech badanych w poszczególnych warstwach, nie mogliśmy optymalizować alokacji w celu zwiększenia precyzji estymatorów (tzw. alokacja Neymana; Szreder 2004, Valliant i in. 2013). Biorąc pod uwagę, że koszty uzyskania odpowiedzi z gminy były stałe, niezależne od jej przynależności do określonej warstwy czy lokalizacji geograficznej, bezcelowe było również zastosowanie alokacji optymalnej dla ustalonego kosztu badania (*cost-constrained optimal allocation*). W tej sytuacji wykorzystaliśmy alokację proporcjonalną, w której liczba wskazanych do badań gmin była proporcjonalna do całkowitej liczby gmin w warstwie. Oznaczało to przyjęcie proporcji dla podziału gmin w próbie pokazanych w tabeli Z1.1.

Przyjmując, że każda z 4 replikacji powinna liczyć 80 wylosowanych gmin, powyższe proporcje przekładają się na bezwzględne liczebności podane w tabeli Z1.2.

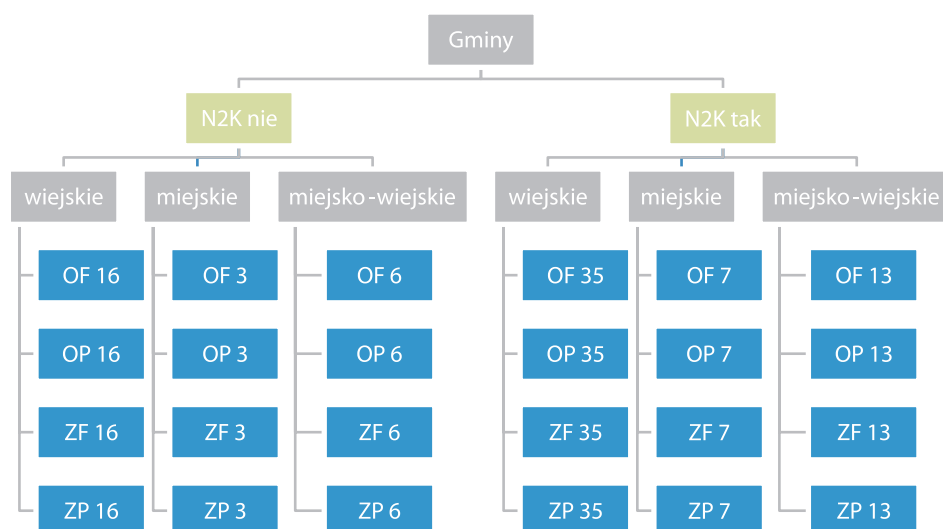
Po uwzględnieniu zróżnicowania statusu w 4 replikacjach ostateczne liczebności gmin przeznaczonych do wylosowania w poszczególnych ramkach przedstawiono na rycinie Z1.1.

Tabela Z1.1. Proporcje gmin $P(g,n)$ w poszczególnych warstwach operatu losowania, wyznaczonych w oparciu o alokację proporcjonalną do bezwzględnej liczby gmin w każdej warstwie. Warstwy wyznaczone w oparciu o złożenie kryteriów: typ gminy (subskrypt g) oraz Natura 2000 na terenie gminy (subskrypt n). Dla każdego kryterium podano bezwzględne liczby gmin $N(g,n)$ oraz proporcje gmin w poszczególnych wydzieleniach $P(g,n)$

	$N(g,n)$	$P(g,n)$	Natura 2000	
			$N(.,nie)=776$	$N(.,tak)=1703$
Gmina			$P(.,nie)=0,314$	$P(.,tak)=0,686$
Gm. wiejska	1571	0,634	$P(wk,nie)=0,199$	$P(wk,tak)=0,435$
Gm. miejska	306	0,123	$P(mk,nie)=0,039$	$P(mk,tak)=0,085$
Gm. miejsko-wiejska	602	0,243	$P(mw,nie)=0,076$	$P(mw,tak)=0,167$
Razem	2479	1,000		

Tabela Z1.2. Bezwzględne liczebności gmin w poszczególnych warstwach operatu losowania przedstawione dla pojedynczej replikacji (lewa kolumna) oraz 4 replikacji (prawa kolumna)

Gmina	1 replikacja (N=80)		4 replikacje (N=320)	
	Natura 2000		Natura 2000	
	nie	tak	nie	tak
Gm. wiejska	16	35	64	140
Gm. miejska	3	7	12	28
Gm. miejsko-wiejska	6	13	24	52
Razem	25	55	100	220



Ryc. Z1.1. Alokacja 320 gmin (jednostek losowania) do 6 warstw (kolumny) i 4 replikacji (wiersze) w ramach przyjętego algorytmu wyboru reprezentatywnej próby. Dla każdego podzbioru (tzw. ramki) wskazano liczbę wylosowanych gmin oraz status postępowania administracyjnego (Z – zakończone, O – otwarte) i status podmiotu wnioskującego o informację (F – osoba fizyczna, P – osoba prawna). Zapis „ZF 35” oznacza więc, że w losowaniu wskazano 35 gmin, do których osoba fizyczna wnioskowała o udostępnienie informacji dotyczącej zamkniętego już postępowania w sprawie wydania DŚU.

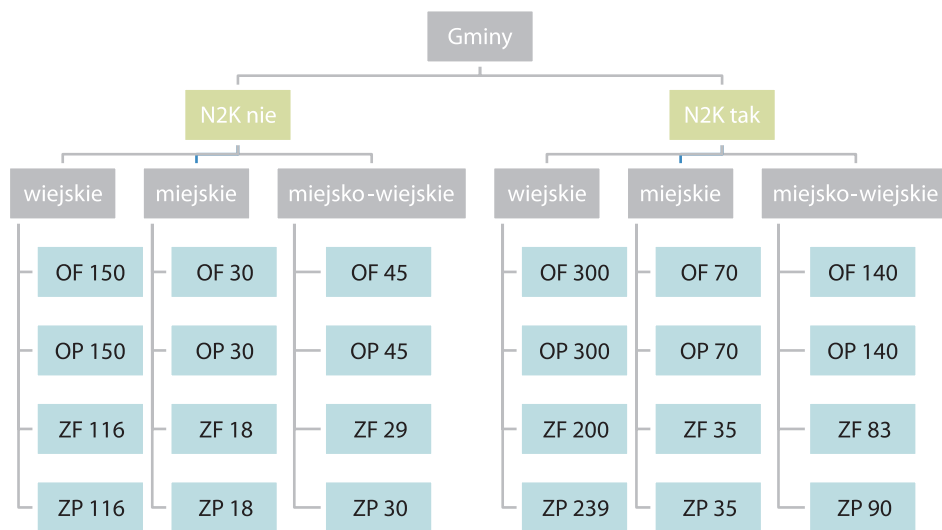
2.3. Realizacja losowania

Losowanie zostało zrealizowane w kilku krokach z wykorzystaniem środowiska obliczeniowego R (R Core Development Team 2013). Zbiór podlegający obróbce miał postać tablicy 2-wymiarowej, w której każdej gminie odpowiadał 1 wiersz danych (rekord). Kolejność gmin w zbiorze została zrandomizowana z użyciem funkcji `sample()`. Całość zbioru gmin podzielano następnie na 6 rozłącznych podzbiorów, odpowiadających warstwom

wyróżnionym w rozdziale 2.1 powyżej. Uprzednia randomizacja rekordów sprawiła, że w obrębie poszczególnych warstw kolejność gmin (wierszy) również była losowa. W ramach każdej warstwy przeprowadzono następnie podział na 4 dalsze podzbiory, wyznaczające operaty losowania dla poszczególnych replikacji. Podzbiory te były definiowane przez kolejny losowy wybór wierszy w każdej warstwie przy użyciu funkcji `sample()`. W ten sposób cały operat losowania został podzielony na 24 rozłączne podzbiory, definiujące ramki losowania dla wszystkich kombinacji warstwa * replikacja. Z uwagi na losowy wybór poszczególne replikacje w ramach 6 warstw nie różniły się istotnie pod względem kluczowych charakterystyk (atrybutów) cechujących gminy, np. liczby mieszkańców w gminie, lokalizacji geograficznej czy obecności obszarów Natura 2000 (wynikającej z definicji warstwy).

Problemem praktycznym wymagającym uwzględnienia przy losowaniu była konieczność wskazania nie tylko zakładanej (docelowej) liczby gmin, wynikającej z przyjętej alokacji proporcjonalnej, ale i dodatkowej listy gmin, służących jako jednostki zastępcze w przypadku, gdy docelowa gmina nie prowadziła w ostatnich latach żadnego postępowania administracyjnego przewidzianego planem losowania. Szczególnie często taka sytuacja występowała w przypadku postępowań otwartych – sporo gmin w okresie realizacji zadania nie miało otwartego postępowania w sprawie wydania DŚU, dla którego wymagany był raport ooś. W takiej sytuacji do badania wybieraliśmy gminę zastępczą wskazaną w ramach tej samej ramki losowania (czyli tej samej warstwy i replikacji). Wybór gmin docelowych i gmin zastępczych w ramach każdej kombinacji replikacji i warstwy (ramki) był prowadzony jednocześnie poprzez losowe uporządkowanie rekordów w danym podzbiore. Przy ramce losowania liczącej $K(g,n)$ gmin oraz docelowej liczbie gmin wynoszącej $N(g,n)$, pierwszych N losowo posortowanych wierszy wyznaczało docelową próbę, natomiast pozostałe (kolejne) $K-N$ wierszy – również uszeregowanych losowo – wyznaczało grupę gmin zastępczych. Przy stwierdzeniu braku postępowania w gminie z grupy N , jako gminy zastępcze były wybierane kolejne gminy z listy zastępczej, w kolejności ich ułożenia w ramce. Taka procedura zapewniała więc zarówno losowy wybór gmin wskazanych pierwotnie, jak i losowy wybór gmin zastępczych. Zastosowanie takiej procedury było powiązane z nieproporcjonalną, arbitralną alokacją gmin do poszczególnych 4 ramek w obrębie każdej z 6 warstw. Alokacja ta uwzględniała konieczność zapewnienia większej liczby jednostek zastępczych dla replikacji dotyczących postępowań otwartych (a więc dla ramek typu OF i OP). Liczebności gmin w poszczególnych ramach operatu losowania przedstawiono na rycinie Z1.2.

Procedura losowania gmin do opisanych wyżej podzbiorów została zapisana w skrypcie R i może być powtórzona w dowolnej chwili. Powtórzenie losowania w takiej samej realizacji, jak zastosowana do wyboru konkretnych gmin w analizowanym zbiorze umożliwia fakt przyjęcia ustalonego punktu startowego (funkcja `set.seed()`) w procedurze wyboru liczb pseudolosowych.



Ryc. Z1.2. Alokacja 2479 gmin do 24 ramek losowania wyznaczonych przez 6 warstw (kolumny) i 4 replikacje (wiersze). Oznaczenia jak na rycinie Z1.1

3. Regionalne Dyrekcje Ochrony Środowiska

Populacja generalna obejmowała wszystkie 16 urzędów. Do każdego RDOŚ wystąpiono o udostępnienie raportu ooś. Z powodów omówionych w rozdziale 2.1 wnioski były zreplikowane w czterech podzbiorach odzwierciedlających zróżnicowany status postępowania (zamknięte lub otwarte) oraz status wnioskodawcy (osoba fizyczna względnie osoba prawna). W sumie zatem wnioskowano do RDOŚ o udostępnienie 64 (4 * 16) raportów ooś. Dodatkowo w przypadku postępowań otwartych, dla których wnioski składała Fundacja Greenmind (jako osoba prawna), w kilka dni po prośbie o raport ooś występowaaliśmy też do RDOŚ z pismem zgłaszającym Fundację jako uczestnika postępowania na prawach strony.

Załącznik 2. Analizy statystyczne

1. Analizowane zmienne

Podstawową zmienną analizowaną w niniejszym opracowaniu był czas oczekiwania na uzyskanie odpowiedzi organu (gminy, RDOŚ) na wniosek o udostępnienie raportu ooś, liczony od daty wpływu wniosku do siedziby organu. Dla potrzeb analizy przyjęliśmy, że czas doręczenia listu poleconego z wnioskiem wynosił 3 dni. W konsekwencji jako datę wpłynięcia naszego pisma do siedziby organu przyjmowaliśmy datę wysłania listu powiększoną o 3 dni. Nieliczne odpowiedzi uzyskane przed upływem 3 dni przyjęliśmy bez uwzględniania tej korekty. Data wyznaczająca koniec czasu oczekiwania była datą uzyskania raportu ooś drogą elektroniczną lub drogą pocztową (w przypadku odpowiedzi pozytywnych) lub data uzyskania odpowiedzi negatywnej (np. odmowy udostępnienia czy informacji o pozostawieniu wniosku bez rozpatrzenia). Do czasu oczekiwania nie były wliczane ewentualne przerwy (z reguły jednodniowe) wynikające z oczekiwania na odpowiedź wnioskodawcy w reakcji na mail sygnalizujący problemy (np. z przesyłaniem dużych plików jako załączników do wiadomości e-mail).

Drugą zmienną analizowaną jako zmienna zależna w raporcie było prawdopodobieństwo naliczenia przez organ opłaty za udostępnienie informacji o środowisku. Zmienna miała rozkład dwumianowy (tak/nie), a wysokość naliczonych opłat nie była przedmiotem analiz.

Zarówno czas oczekiwania na przesłanie raportu, jak i prawdopodobieństwo obciążenia opłatą były w toku analiz modelowane jako funkcja kilku innych zmiennych traktowanych jako predyktory (zmienne niezależne), czyli zmienne mogące objaśniać (w sensie statystycznym) stwierdzone w próbie zróżnicowanie każdej ze zmiennych zależnych.

Zmienne analizowane w niniejszym opracowaniu jako możliwe predyktory czasu oczekiwania na odpowiedź organu oraz prawdopodobieństwa naliczenia opłat są wymienione i omówione poniżej:

- Wnioskodawca (w tabelach z wynikami kodowany jako *podmiot*) – zmienna kategoryczna opisująca status podmiotu występującego z wnioskiem o udostępnienie raportu ooś: osoba prawna (Fundacja; w prezentacji wyników kod *P*) lub osoba fizyczna (wolontariusz fundacji; kod *F*).
- Organ – zmienna kategoryczna opisująca rodzaj organu administracji publicznej prowadzącego postępowanie w sprawie wydania DŚU, w którym sporządzono raport ooś: gmina lub regionalna dyrekcja ochrony środowiska (RDOŚ).

- Postępowanie – zmienna kategoryczna opisująca status postępowania administracyjnego w sprawie wydania DŚU, przyjmująca dwa stany. Postępowania określano jako *zakończone*, gdy w chwili występowania z wnioskiem o udostępnienie raportu istniała już DŚU dla przedmiotowego przedsięwzięcia. Jako *otwarte* określano postępowania toczące się w momencie wnioskowania o udostępnienie informacji (lub składania zgłoszenia udziału), w trakcie których nie wydano jeszcze DŚU.
- Typ gminy (*typ.gminy*) – zmienna kategoryczna opisująca typ gminy w podziale na: wiejskie, wiejsko-miejskie oraz miejskie.
- Kategoria odpowiedzi (*kat.odp*) – zmienna kategoryczna opisująca kategorię reakcji organu na wniosek o udostępnienie raportu ooŚ. Kategorie powstały poprzez agregację 13 typów odpowiedzi zestawionych w tab. 4.1 zasadniczego raportu. Dla potrzeb analiz wyróżniono 3 kategorie odpowiedzi: raport udostępniony drogą elektroniczną (kod *YZ*), raport udostępniony drogą listową (kod *YD*) oraz raport nie udostępniony (kod *NO*).
- Ludność siedziby gminy (*ludnosc.miasta*) – zmienna ciągła opisująca liczbę mieszkańców w miejscowości będącej siedzibą gminy. Z uwagi na silnie prawoskośny rozkład, w analizach transformowana logarytmicznie.
- Ludność powiatu, w którym mieści się siedziba gminy (*ludnosc.powiat*) – zmienna ciągła opisująca liczbę mieszkańców w powiecie, w którym mieści się siedziba gminy. Z uwagi na silnie prawoskośny rozkład, w analizach transformowana logarytmicznie.
- Zgłoszenie (*zglosz*) – zmienna kategoryczna opisująca fakt, że obok wniosku o udostępnienie raportu Fundacja zgłosiła również chęć uczestnictwa w danym postępowaniu na prawach strony. Ponieważ zgłoszenie udziału było wysyłane z reguły około tygodnia po wniosku o udostępnienie raportu, przy stwierdzonych czasach odpowiedzi na wniosek często istniała możliwość, że wpłynięcie zgłoszenia oddziaływało na termin udostępnienia raportu.
- Obecność obszaru Natura 2000 na terenie gminy (*n2k*) – zmienna kategoryczna opisująca istnienie lub brak jakiegokolwiek obszaru chronionego w ramach sieci Natura 2000 w granicach gminy.
- Szerokość geograficzna (*lat*) i długość geograficzna (*long*) siedziby gminy – zmienne ciągłe opisujące lokalizację organu, do którego skierowano wniosek o udostępnienie informacji o środowisku.

2. Metody analizy danych

Dane wpływające na czas uzyskiwania odpowiedzi były analizowane jako uogólnione modele liniowe (GLM), w których czas oczekiwania był zmienną zależną. Rozkład tej zmiennej był określany w oparciu o zgodność rozkładu empirycznego z trzema rozkładami teoretycznymi, powszechnie znanymi jako najlepiej opisujące dane typu *count data* – rozkładem Poissona, ujemnym rozkładem dwumianowym i rozkładem typu *Poisson inverse normal* (PIG) (Hilbe 2014). Miarą dopasowania rozkładu było kryterium informacyjne Akaikego (AIC). Po ustaleniu postaci rozkładu zmiennej zależnej, GLM dla czasu oczekiwania na odpowiedź organu był dopasowywany z użyciem logistycznej funkcji wiążącej.

Dane wpływające na prawdopodobieństwo naliczenia opłat były analizowane jako GLM z dwumianową funkcją wiążącą i zmienną zależną definiowaną jako 0 (nie naliczono opłat) lub 1 (naliczono opłaty).

Selekcja optymalnego modelu rozpoczynała się od modelu nasyconego (zawierającego wszystkie potencjalne zmienne objaśniające), który był następnie stopniowo upraszczany w oparciu o wartości kryterium AIC dla wszystkich możliwych modeli o liczbie predyktorów zredukowanej o jeden.

Analizy były wykonywane z wykorzystaniem pakietów `glmss` i `glm.nb` w środowisku R.

3. Wybrane wyniki

Tabela Z2.1. Dopasowanie empiryczne stwierdzanych rozkładów wartości czasu oczekiwania na odpowiedź organu do trzech rozkładów teoretycznych: Poissona (P), ujemnego rozkładu dwumianowego (NB) oraz rozkładu *Poisson inverse normal* (PIG). Miarą dopasowania każdego rozkładu jest kryterium informacyjne Akaikego (AIC). Mniejsze wartości AIC wskazują na lepsze dopasowanie modelu

Rozkład	AIC	
	Gminy	RDOŚ
P	4213,2	595,9
NB	2128,5	404,8
PIG	2120,4	403,8

Tabela Z2.2. Oszacowania parametrów rozkładów PIG dopasowanych do wartości czasu oczekiwania na odpowiedź organu. Dla każdego rozkładu podano oszacowanie miary tendencji centralnej (μ) i błąd tego oszacowania ($SE(\mu)$) oraz oszacowanie miary dyspersji (σ) wraz z jego błędem standardowym ($SE(\sigma)$)

Parametr	Gminy	RDOŚ
μ	2,621	2,123
$SE(\mu)$	0,052	0,109
σ	-0,048	-0,291
$SE(\sigma)$	0,104	0,268

Tabela Z2.3. Wyniki selekcji modeli GLM opisujących zmienność czasu odpowiedzi gminy jako funkcję różnych zmiennych objaśniających (predyktorów). Modele uszeregowane według rosnącej wartości kryterium informacyjnego Akaikego (AIC). Model najlepiej dopasowany do danych ma najniższą wartość AIC. Nazwy predyktorów podane w załączniku 1. Model oznaczony jako *null* nie zawiera żadnego predyktora i przewiduje, że zmienna zależna przybiera wartość średnią stwierdzoną w zbiorze

AIC	Predyktory
2076,7	podm+typ.gm+kat.odp+log(ludnosc.miasta)+log(ludnosc.powiatu)
2077,2	podm+typ.gm+kat.odp+log(ludnosc.powiatu)
2077,4	podm+kat.odp+log(ludnosc.miasta)+log(ludnosc.powiatu)
2077,7	podm+typ.gm+kat.odp+log(ludnosc.miasta)
2082,1	podm+typ.gm+kat.odp+log(ludnosc.miasta)+log(ludnosc.powiatu)+lat+long+post+n2k
2082,2	podm+typ.gm+kat.odp+log(ludnosc.miasta)+log(ludnosc.powiatu)+long+zglosz+post+n2k
2082,6	podm+typ.gm+kat.odp+log(ludnosc.miasta)+log(ludnosc.powiatu)+lat+long+zglosz+n2k
2082,7	podm+ typ. gm+kat.odp+log(ludnosc.miasta)+log(ludnosc.powiatu)+lat+long+zglosz+post
2082,9	podm+typ.gm+kat.odp+log(ludnosc.miasta)+log(ludnosc.powiatu)+lat+zglosz+post+n2k
2084,0	podm+typ.gm+kat.odp+log(ludnosc.miasta)+log(ludnosc.powiatu)+lat+long+zglosz+post+n2k
2084,0	podm+typ.gm+kat.odp+log(ludnosc.miasta)+lat+long+zglosz+post+n2k
2084,6	typ.gm+kat.odp+log(ludnosc.miasta)+log(ludnosc.powiatu)
2084,6	podm+kat.odp+log(ludnosc.miasta)+log(ludnosc.powiatu)+lat+long+zglosz+post+n2k
2084,8	podm+typ.gm+kat.odp+log(ludnosc.powiatu)+lat+long+zglosz+post+n2k
2087,5	typ.gm+kat.odp+log(ludnosc.miasta)+log(ludnosc.powiatu)+lat+long+zglosz+post+n2k
2107,2	podm+typ.gm+log(ludnosc.miasta)+log(ludnosc.powiatu)
2115,3	podm+typ.gm+log(ludnosc.miasta)+log(ludnosc.powiatu)+lat+long+ zglosz+post+n2k
2120,4	(null)

Tabela Z2.4. Wyniki selekcji modeli GLM opisujących zmienność czasu odpowiedzi RDOŚ jako funkcję różnych zmiennych objaśniających (predyktorów). Modele uszeregowane według rosnącej wartości kryterium informacyjnego Akaikego (AIC). Model najlepiej dopasowany do danych ma najniższą wartość AIC. Nazwy predyktorów podane w załączniku 1. Model oznaczony jako *null* nie zawiera żadnego predyktora i przewiduje, że zmienna zależna przybiera wartość średnią stwierdzoną w zbiorze

AIC	Predyktory
404,7	post
404,8	(null)
405,8	podm+post
408,5	kat.odp+post
409,7	podm+kat.odp+post
410,0	podm+kat.odp

Tabela Z2.5. Wyniki selekcji modeli GLM opisujących prawdopodobieństwo naliczenia opłaty za udostępnienie raportu ooś jako funkcję różnych zmiennych objaśniających (predyktorów). Modele uszeregowane według rosnącej wartości kryterium informacyjnego Akaikego (AIC). Model najlepiej dopasowany do danych ma najniższą wartość AIC. Nazwy predyktorów podane w załączniku 1. Interakcja pomiędzy zmiennymi oznaczona jako gwiazdka (*). Najlepiej dopasowany model zakłada wyłącznie addytywne działanie predyktorów (brak interakcji). Drugi w kolejności model zakłada interakcje drugiego rzędu pomiędzy wszystkimi predyktorami. Model najgorzej dopasowany zakłada interakcję drugiego i trzeciego rzędu pomiędzy predyktorami

AIC	Predyktory
196,46	podmiot+postepowanie+organ
197,31	podmiot+postepowanie+organ+podmiot*postepowanie+podmiot*organ+postepowanie*organ
199,13	podmiot+postepowanie+organ+podmiot*postepowanie+podmiot*organ+postepowanie*organ+podmiot*postepowanie*organ

Słownik skrótów

AIC – *Akaike information criterion*, kryterium informacyjne Akaikego

BIP – Biuletyn Informacji Publicznej

DŚU – decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach

GDOŚ – Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska

GLM – *generalized linear model*, uogólniony model liniowy

KPA – Kodeks Postępowania Administracyjnego

KRS – Krajowy Rejestr Sądowy

PIG – rozkład zmiennej losowej typu *Poisson inverse normal*

PPSA – ustawa z dn. 30.08.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2002 nr 153, poz. 1270, z późn. zm.)

raport ooś – raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko

RDOŚ – Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska

SKO – Samorządowe Kolegium Odwoławcze

UOOŚ – ustawa z dnia 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. 2008 nr 199, poz. 1227, z późn. zm.)

ISBN 978-83-7986-028-9